Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Cour I
A-1751/2017

Arrêt du 1er mai 2020

Composition

Claudia Pasqualetto Péquignot (présidente du collège),
Kathrin Dietrich, Jérôme Candrian, juges,
Manuel Chenal, greffier.

Parties

OxySuisse (anciennement OxyRomandie)**,**
agissant par
(…),
recourante,

contre

1. **Philip Morris Products S.A.,**
représentée par
Maîtres Roland Mathys,
Schellenberg Wittmer AG,
Löwenstrasse 19,
Postfach 2201,
8021 Zürich 1,

2. **British American Tobacco Switzerland S.A.,**
représentée par
Maîtres Lorenza Ferrari Hofer et Christoph G. Lang,
Pestalozzi Rechtsanwälte AG,
Löwenstrasse 1,
8001 Zürich,

3. **JT International AG,**
représentée par
Maîtres Beat Stalder et Nicole Tschirky,
WENGER PLATTNER, Rechtsanwälte Steuerberater Notare,
Jungfraustrasse 1,
3000 Berne 6,
intimées,

Direction générale des douanes (DGD),
Division principale Etat-major,
Monbijoustrasse 40,
3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Demande d'accès.

Faits :

A.

A.a OxySuisse (anciennement OxyRomandie, la demanderesse), association de droit privé sans but lucratif, active dans le domaine de la prévention du tabagisme et de la lutte antitabac, a déposé le 28 octobre 2016 une demande d'accès fondée sur la loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (LTrans, RS 152.3) adressée à l'Administration fédérale des douanes (AFD). La demanderesse a indiqué à l'autorité qu'en janvier 2014, l'industrie suisse de la cigarette a procédé à une augmentation des prix du paquet du tabac et que, dans le cadre d'une étude sur les stratégies de "pricing" de cette industrie, elle souhaitait connaître le détail de ces augmentations de prix par fabricant, par marque et sous-marque de cigarettes, avec la date d'entrée en vigueur de chacune de ces augmentations.

A.b
Par courriel du 7 novembre 2016 adressé à la demanderesse, l'AFD a indiqué que pour des raisons de protection des données, elle ne pouvait pas lui donner de chiffres à ce sujet. Par courriel du même jour, la demanderesse a demandé à l'AFD d'être plus explicite quant à la notion de protection des données.

A.c
Par courriel du 30 novembre 2016 adressé à la demanderesse, l'AFD a indiqué qu'elle ne pouvait accéder favorablement à la requête au motif que les documents en question relevaient du secret d'affaires des entreprises concernées (exception selon l'art. 7 al. 1 let. g LTrans).

A.d
Par courriel du 7 décembre 2016, la demanderesse a réitéré sa demande, précisant que celle-ci portait sur les prix des paquets de cigarettes pour les années 2014 et 2015. Elle a en outre invoqué que les augmentations de prix des cigarettes étaient selon elle la manifestation d'un échec du marché qu'elle souhaitait étudier statistiquement.

A.e
En date du 15 décembre 2016, l'AFD a indiqué que pour les raisons déjà évoquées dans son courriel du 30 novembre 2016, elle ne pouvait accorder l'accès aux informations désirées.

B.

B.a Suite au refus répété de l'autorité, la demanderesse a déposé une demande en médiation auprès du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (le Préposé) par courrier du 4 janvier 2017.

B.b
A l'invitation du Préposé, l'AFD lui a remis par pli du 16 janvier 2017 les documents concernés par la demande d'accès – à savoir les formulaires 50.44 et 50.45 que les fabricants et importateurs ont remis à l'autorité pour l'annonce des changements de prix par marque de cigarettes, et ce pour les années 2014 et 2015 – ainsi qu'une prise de position complémentaire.

B.c
La séance de médiation organisée le 26 janvier 2017 par le Préposé n'ayant abouti à aucun accord, celui-ci a prononcé une recommandation en date du 6 février 2017 par laquelle il a conclu que l'AFD n'avait pas suffisamment démontré l'existence de secrets d'affaires ni les risques pouvant découler de leur divulgation. Le Préposé a toutefois recommandé à l'AFD de consulter les entreprises concernées quant aux secrets d'affaires et, en ce qui concerne les données personnelles contenues dans les documents, d'en examiner l'accès au regard des dispositions légales pertinentes, en particulier au regard de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD, RS 235.1).

C.

C.a
Par courrier du 15 février 2017, OxySuisse a demandé à l'AFD de rendre une décision. La demanderesse a indiqué que les données auxquelles elle souhaitait avoir accès figurent dans les champs suivants des formulaires 50.44 (annonce de tabac manufacturés, importation) et 50.45 (annonce de tabac manufacturés, indigènes): a. marque, b. prix de vente au détail (PVD) par pièce, c. valable à partir du, d. remplace annonce du, e. date, f. maison [Firme] et concernaient les trois multinationales présentes sur le marché suisse de la cigarette, à savoir Philip Morris Products S.A., British American Tobacco Switzerland S.A et JT International AG (les intimées), relativement aux années 2014 et 2015. Elle a précisé qu'il ne lui importait pas de savoir si les informations requises provenaient du formulaire 50.44 ou 50.45.

C.b
L'AFD, après avoir consulté les intimées, a rendu une décision le 27 février

2017 par laquelle elle rejette la demande d'accès du 4 janvier 2017. Elle a considéré que les informations demandées étaient couvertes par la notion de secret commercial au sens de l'art. 7 al. 1 let. g LTrans. En particulier, elle a estimé que la comparaison entre le prix annoncé (PVD) et le prix final de vente au consommateur reflétait la politique des prix et la stratégie de marketing des trois entreprises concernées et des commerçants, que les informations n'ont jamais été connues publiquement à un moment précis, et qu'au vu du marché très concurrentiel des trois entreprises concernées, le préjudice causé à chaque entreprise et à chaque fabricant serait non seulement hautement vraisemblable mais également grave. En outre, l'autorité inférieure a indiqué que les informations demandées par la requérante ne pouvaient en tout état de cause étayer la thèse qu'elle cherchait à démontrer, de sorte que la requête devait également être rejetée sous l'angle de l'art. 7 al. 2 LTrans et de l'art. 19 al. 1bis LPD.

D.

D.a
Par mémoire du 22 mars 2017, la demanderesse (ci-après aussi : la recourante) a interjeté recours par-devant le Tribunal administratif fédéral (le Tribunal ou le TAF) contre la décision du 27 février 2017 précitée, concluant à son annulation et à ce qu'il soit exigé de l'AFD qu'elle remette à la recourante les informations demandées, à savoir celles figurant dans les champs suivants des formulaires 50.44 et 50.45 remplis par les intimées : a. la maison, b. la marque, c. le prix de vente au détail (PVD) par pièce, e. valable à partir du., et ce pour les années 2014 et 2015. En outre, la recourante a formulé une demande supplémentaire visant à obtenir, lorsqu'un produit change de marque tout en restant le même, l'indication de l'ancien nom afin de pouvoir suivre l'évolution du produit dans le temps. Enfin, la recourante a conclu à ce que le principe de la présomption en faveur du libre accès aux documents dans la perspective d'éventuelles demandes futures d'informations auprès de l'AFD soit précisé.

D.b
Par courrier du 8 mai 2017, l'autorité inférieure a fait parvenir sa réponse. Elle a confirmé sa décision du 27 février 2017. Elle a précisé que l'accès aux données litigieuses sur un seul formulaire n'était pas de nature à violer le secret d'affaires mais que l'accès à celles-ci sur une longue période constituait bien une telle violation.

D.c
Par courriers du 12 juin 2017, Philip Morris Products S.A. (intimée 1), British American Tobacco Switzerland S.A (intimée 2) et JT International AG (intimée 3) ont chacune déposé leur réponse. Sur la forme, l'intimée 1 a conclu au rejet de la deuxième conclusion du recours, invoquant qu'elle n'avait pas la clarté suffisante, et au rejet de la troisième conclusion, au motif qu'il s'agissait d'une conclusion constatatoire. Sur le fond, les intimées ont toutes conclu au rejet du recours, faisant en particulier valoir que la demande était constitutive d'un abus de droit, que les informations demandées étaient couvertes par la notion de secret d'affaires et que les intérêts privés menacés devaient en tout état de cause l'emporter sur d'éventuels intérêts publics à la transparence. L'intimée 3 a conclu, à titre subsidiaire, à l'admission de la demande d'accès de la recourante sous la condition que toutes les indications la concernant soient anonymisées, par exemple par une méthode d'encryptage.

D.d
Le 11 août 2017, la recourante a déposé des déterminations. A cette occasion, elle a renoncé à sa demande supplémentaire formulée dans son recours du 22 mars 2017 visant à obtenir, lorsqu'un produit change de marque tout en restant le même, l'indication de l'ancien nom afin de pouvoir suivre l'évolution du produit dans le temps. Pour le reste, elle a confirmé ses conclusions telles qu'elles figurent dans son mémoire de recours.

D.e
Le 25 août 2017, la recourante a apporté une correction à son argumentaire figurant dans ses déterminations du 11 août 2017.

D.f
Sur invitation du juge instructeur, le Préposé, après que les réponses des intimées lui aient été transmises, a fait parvenir une prise de position par courrier du 29 août 2019. Le Préposé a maintenu les considérants de sa recommandation du 6 février 2017 et a apporté quelques précisions. Concernant l'éventuelle reconnaissance d'un secret d'affaires, il a indiqué que parmi les informations demandées, certaines figuraient systématiquement sur les paquets de cigarettes et ne pouvaient dès lors plus être considérées comme secrètes, d'une part, et qu'il ne semblait pas qu'il en résultât un préjudice particulier pour les entreprises concernées, d'autre part.

Se référant au message du Conseil fédéral en la matière, il a ajouté que les motifs de maintien du secret perdaient en pertinence au gré de l'écoulement du temps. En outre, il est d'avis que la demande d'accès telle que

précisée dans le recours ne menace pas la sphère privée des tiers concernés, de sorte qu'il n'y a pas lieu de procéder à une pesée des intérêts au sens de l'art. 7 al. 2 LTrans. Enfin, se référant à un arrêt du TAF (ATAF 2013/50), le Préposé a nié que la demande de la recourante puisse être considérée comme abusive.

D.g
Le 14 novembre 2019, l'autorité inférieure a renoncé à formuler des observations finales, confirmant sa décision du 27 février 2017.

D.h
Le 18 novembre 2019, les intimées ont déposé leurs observations finales. Pour l'essentiel, elles ont confirmé leurs positions respectives telles que figurant dans leur réponse du 12 juin 2017.

D.i
Le 20 décembre 2019, la recourante a déposé ses observations finales. Pour l'essentiel, elle a confirmé le contenu de son recours du 22 mars 2017 et de ses déterminations du 11 août 2017.

D.j
Par courrier du 24 janvier 2020, l'intimée 2 a fait parvenir des observations additionnelles.

D.k
Par courrier du 27 janvier 2020, l'intimée 3 a fait parvenir des observations additionnelles.

E.
Les autres faits et arguments des parties seront repris dans les considérants en droit suivants dans la mesure utile à la résolution du litige.

Droit :

1.

1.1 Sous réserve des exceptions figurant à l'art. 32 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32) – non pertinentes en l'espèce –, le Tribunal administratif fédéral, en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF. En particulier, les décisions des départements et des unités de l'administration fédérale peuvent être portées devant le Tribunal administratif fédéral en application de l'art. 33 let. d LTAF.

1.2 L'AFD est une unité de l'administration fédérale centrale (cf. annexe 1 de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 25 novembre 1998 [OLOGA, RS 172.010.1] par renvoi de l'art. 8 al. 1 let. a). L'acte attaqué satisfaisant aux conditions prévalant à la reconnaissance d'une décision au sens de l'art. 5 PA, le Tribunal administratif fédéral est compétent pour connaître du litige.

1.3 La procédure est régie par la PA, pour autant que la LTAF (cf. art. 37 LTAF) ou les dispositions spéciales consacrées par la législation matérielle applicable, ici la LTrans et l'ordonnance du 24 mai 2006 sur le principe de la transparence dans l'administration (OTrans, RS 152.31), n'en disposent autrement.

1.4 Pour le surplus, déposé en temps utile (art. 50 al. 1 PA) et en la forme requise (art. 52 PA), par la destinataire de la décision litigieuse, laquelle a participé à la procédure devant l'autorité inférieure et possède un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (art. 48 al. 1 PA), le recours est recevable, sous réserve de ce qui suit.

2.

2.1 L’intimée 1 fait valoir que la conclusion de la recourante par laquelle elle demande au Tribunal "de préciser le principe de la présomption en faveur du libre accès aux documents dans le contexte de la présente affaire et dans la perspective d’éventuelles demandes futures d’information par OxySuisse auprès de l’AFD, notamment pour des périodes allant au-delà des années 2014-2015 ou pour d’autres informations, telles que la date de soumission des formulaires" est de nature constatatoire et est par conséquent irrecevable.

2.1.1 Prévues à l'art. 25 PA, les conclusions constatatoires sont admissibles dans le cadre d'un recours pour autant qu'elles répondent à un intérêt digne de protection (cf. SEETHALER/PORTMANN, in : Praxiskommentar VwVG, 2016, art. 52 PA n° 36). En outre, selon un principe général de procédure, elles ne sont recevables que lorsque des conclusions condamnatoires ou formatrices sont exclues. Sauf situations particulières, les conclusions constatatoires ont donc un caractère subsidiaire (cf. ATF 141 II 113 consid. 1.7 et les réf. cit.).

2.1.2 En l'espèce, ladite conclusion est effectivement de nature constatatoire. En particulier, la recourante aurait pu étendre sa demande de consultation à d'autres années et conclure à ce que l'AFD soit condamnée à lui autoriser cet accès. Par conséquent, et conformément au principe de la subsidiarité rappelé ci-avant, dite conclusion est irrecevable. En outre, elle sort de l'objet du litige et devrait, pour cette raison également, être déclarée irrecevable.

2.2 L'intimée 1 fait également valoir que la conclusion du mémoire de recours par laquelle la recourante "exige que l'Administration fédérale des douanes [lui] remette les informations demandées" doit être déclarée irrecevable en raison de son manque de clarté. Elle argue que l'objet de la demande n'a cessé de varier en cours de procédure. L'intimée 3 abonde également en ce sens.

Cet argument n'est pas soutenable. En effet, la recourante, au demeurant non représentée par un mandataire professionnel, a consacré dans son mémoire de recours une rubrique précisément intitulée "informations demandées", dans laquelle elle récapitule – notamment à l'aide d'un tableau – les éléments auxquels elle souhaite avoir accès. Il en résulte que la référence aux "informations demandées" figurant dans ladite conclusion est, à la lumière du mémoire de recours, parfaitement claire.

On observera en outre que si la demande a subi des modifications, c'est en ce sens que la recourante, à mesure de l'évolution de la procédure, a restreint ses conclusions, ce qu'elle était pleinement légitimée à faire. Ainsi, dans son recours du 22 mars 2017, elle ne demande plus, ainsi qu'elle le faisait devant l'AFD par courrier du 15 février 2017, l'accès ni à la date d'annonce du formulaire considéré, ni à la date de l'annonce du formulaire précédent que doit remplacer le formulaire considéré. La seule conclusion nouvelle, soit celle par laquelle la recourante demande que lui soit également communiquée l'ancienne marque d'un produit lorsque celle-ci changeait sans que le produit lui-même ne soit modifié, a été abandonnée, la

recourante y renonçant expressément dans ses observations du 11 août 2017, de sorte que la question de sa recevabilité ne se pose pas.

2.3 L'argument selon lequel l'autorité inférieure ne serait pas en possession des informations demandées puisque celles détenues par elle et figurant dans les formulaires 50.44 et 50.45, ne portant pas sur le prix final effectif, ne pourraient servir l'étude visant à dévoiler une entente sur les prix entre les fabricants de tabac que se propose de réaliser la recourante, frise la mauvaise foi. En effet, il est clair que la recourante a toujours requis l'accès au formulaire 50.44 et 50.45. C'est d'ailleurs bien ces formulaires que l'AFD a transmis au Préposé dans l'optique de la médiation du 26 janvier 2017. En outre, dans son courrier du 15 février 2017 par lequel la recourante a sollicité le rendu d'une décision formelle auprès de l'autorité inférieure, elle a expressément mentionné l'existence desdits formulaires. La question de savoir si le PVD est une information véritablement utile pour la recourante au vu de la finalité qu'elle assigne à sa demande – en particulier la démonstration d'une entente sur les prix – ou si, au contraire, seule la connaissance du prix final payé par le consommateur est apte à servir cet objectif, n'a pas trait à la recevabilité, dès lors qu'une demande d'accès fondée sur la LTrans n'a pas à être motivée (cf. notamment consid. 7.2 et 7.4 infra).

2.4 A des fins de clarté, il faut encore observer que la recourante, dans son acte du 11 août 2017, a indiqué "prendre bonne note de la déclaration de l'Autorité selon laquelle les données des formulaires autres que celles spécifiquement demandées (maison, marque, PVD, date de validité) ne font pas partie des informations protégées par le secret d'affaires" de sorte que "[…] l'AFD pourra lui transmettre les formulaires sans caviardage, ce qui réduira les coûts". On ne saurait considérer que, par cette remarque, la recourante étende ses conclusions à toutes les informations figurant dans les formulaires 50.44 et 50.45. En effet, la recourante, en cours de procédure, a toujours libellé ses revendications matérielles en des formes clairement conclusives, ce qui n'est pas le cas ici. Par ailleurs, dans ce même acte, elle a consacré une rubrique dans laquelle elle récapitule ses conclusions, lesquelles circonscrivent clairement les informations demandées à la maison, à la marque, au PVD et à la date de validité de celui-ci. Enfin, et même postérieurement à cet acte, la recourante n'a aucunement étendu sa motivation à des données supplémentaires. Par conséquent, l'on ne saurait retenir que la recourante a pris de nouvelles conclusions dans ses déterminations du 11 août 2017, lesquelles sortiraient au demeurant de l'objet du litige et seraient ainsi irrecevables.

3.

3.1 Le Tribunal constate les faits et 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 (cf. PIERRE MOOR /ETIENNE POLTIER, Droit administratif, vol. II, Berne 2011, p. 300 s.). La procédure est régie par la maxime inquisitoire, ce dont il découle que le Tribunal définit les faits et apprécie les preuves d'office et librement (cf. art. 12 PA). Les parties doivent toutefois collaborer à l'établissement des faits (cf. art. 13 PA) et motiver leur recours (cf. art. 52 PA). En conséquence, l'autorité saisie 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 122 V 157 consid. 1a ; ATAF 2012/23 consid. 4, ATAF 2007/27 consid 3.3 ; ALFRED KÖLZ /ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3e éd., Zurich/Bâle/Genève 2013, ch. 1135).

3.2 Le recourant peut invoquer la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (cf. art. 49 let. a PA), la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (cf. art. 49 let. b PA) ou l'inopportunité (art. 49 let. c PA; cf. ULRICH HÄFELIN /GEORG MÜLLER /FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7e éd., Zurich/St-Gall 2016, ch. 1146 ss ANDRÉ MOSER /MICHAEL BEUSCH /LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2e éd., Bâle 2013, ch. 2.149, p. 73).

4.

L'objet du litige consiste à déterminer si c'est conformément au droit que l'AFD a rejeté la demande de la recourante par laquelle elle sollicite l'accès à certaines informations figurant sur les formulaires 50.45 et 50.55. Concrètement, la recourante revendique au dernier état de ses conclusions (cf. consid. 2.4 supra) l'accès aux champs suivants de chacun desdits formulaires adressés par les intimées à l'AFD durant les années 2014-2015 : le nom de la maison [fabricant de cigarette], la marque, le PVD et sa date d'entrée en vigueur. La recourante ne demande en revanche pas l'accès aux autres champs desdits formulaires. Par conséquent, même en cas d'admission complète du recours, ils devront être caviardés.

5.

Afin de bien saisir l'enjeu de la présente affaire, il s'agit de donner quelques précisions quant à la nature des informations demandées par la recou-

rante, lesquelles se trouvent en main de l'AFD en application de la loi fédérale du 21 mars 1969 sur l'imposition du tabac (LTab, RS 641.31) et de l'ordonnance fédérale du 14 octobre 2009 sur l'imposition du tabac (OITab, RS 641.311).

La LTab et l'OITab règlent l'imposition des tabacs manufacturés fabriqués industriellement en Suisse et prêts à la consommation ainsi que de ceux qui sont importés. L'impôt est fixé, conformément à l'art. 10 al. 1 LTab et notamment pour les cigarettes, par pièce et en pourcent du prix de vente au détail (ci-après "PVD "). Le PVD, fixé par les fabricants, constitue le prix de vente final *maximal* du produit, les revendeurs (distributeurs finaux ou autres agents économiques) ne pouvant proposer ce dernier aux consommateurs qu'à un prix égal ou inférieur au PVD (art. 10 al. 3 LTab).

En outre, les tabacs manufacturés doivent être emballés. L'impôt est dû, pour les tabacs manufacturés fabriqués en Suisse, dès qu'ils sont emballés définitivement en vue de la remise au consommateur, et pour les tabacs manufacturés importés, conformément aux dispositions applicables à la naissance de la dette douanière (art. 9 al. 1 LTab). Les emballages doivent porter différentes indications, notamment le PVD (en monnaie suisse) et le numéro du revers ou la raison sociale du fabricant en Suisse ou de l'importateur (art. 16 al. 1 LTab). Ces indications doivent être imprimées en caractères lisibles et indélébiles directement sur chaque emballage de vente au détail (art. 31 OITab). Les fabricants doivent déclarer à la Direction générale des douanes les PVD de tous les produits (art. 5 al. 1 OITab). Si le PVD ou le poids moyen d'un produit déjà déclaré est modifié, le fabricant doit présenter un nouveau rapport avant la naissance de la créance fiscale (al. 4). Les changements de PVD sont annoncés par les fabricants à l'AFD par le biais des formulaires 50.44 et 50.45.

6.

6.1 L'intimée 3 conteste que la LTrans soit applicable au cas d'espèce. La demande de la recourante se fondant sur cette loi, il convient d'examiner ce grief.

6.2 La LTrans s'applique à l'ensemble de l'administration fédérale (art. 2 al. 1 let. a LTrans), y compris les organismes de droit public ou privé chargés de rendre des décisions. Le champ d'application matériel est défini négativement par la liste d'exceptions figurant à l'art. 3 LTrans. L'art. 4 LTrans réserve quant à lui les dispositions spéciales d'autres lois fédérales qui peuvent empêcher l'accès, le soumettre à des règles plus strictes ou au

contraire faciliter la consultation d'un document. Enfin, l'art. 5 LTrans précise la notion de document officiel, soit l'objet sur lequel peut porter la demande d'accès.

6.3 En l'espèce, il n'est pas contesté que la LTrans s'applique à raison de la personne – l'AFD étant une unité de l'administration fédérale centrale (cf. consid. 1.2) – et de la matière, aucune des exceptions visées à l'art. 3 LTrans ne trouvant à s'appliquer. En outre, il ne fait pas de doute que les formulaires 50.44 et 50.45 auxquels la recourante souhaite avoir accès sont des documents officiels au sens de l'art. 5 LTrans. L'intimée 3 prétend néanmoins que la LTrans n'est pas applicable, et ce en raison de l'art. 39 de l'OITab qui serait une disposition spéciale réservée au sens de l'art. 4 let. a LTrans. De plus, elle se réfère au message du Conseil fédéral relatif au projet de la loi fédérale sur les produits du tabac, en particulier à l'art. 22 dudit projet qui devrait "être pris en considération".

6.3.1 L'art. 4 LTrans réserve les dispositions spéciales d'autres "lois fédérales", ce par quoi il faut entendre des lois au sens formel, soit des règles de droit ayant un caractère général et abstrait, édictées par le Parlement fédéral conformément à l'art.163 al. 1er Cst. (cf. BERTIL COTTIER, in: Öffentlichkeitsgesetz, ad art. 4 N 7). Par conséquent, il est d'emblée exclu que l'art. 39 OITab puisse être une disposition spéciale réservée par la LTrans. En outre, les deux normes ne rentrent pas en concurrence sur le fond. En effet, l'art. 39 OITab porte sur *l'information active ou proactive*, soit l'information que l'autorité peut publier de son propre chef, alors que l'art. 4 let. a LTrans règle *l'information passive*, soit celle qui est délivrée suite à une demande de tiers (en ce sens cf. aussi VALERIE JUNOD, L'exception des secrets commerciaux dans la LTrans, in Pasquier, Martial. Le principe de transparence en Suisse et dans le monde, 2013, p. 269).

6.3.2 Le projet LPtab (FF 2015 8645) auquel se réfère l'intimée 3 a été, dans l'intervalle, renvoyé par le Parlement au Conseil fédéral, lequel a élaboré un nouveau projet de loi (cf. FF 2019 899) ne comprenant plus une disposition similaire à l'art. 22 LPtab Projet, de sorte que l'argument devient sans objet. En tout état de cause, l'argument n'était pas de nature à emporter la conviction du Tribunal. En effet, d'une part, il est d'emblée exclu qu'une disposition non adoptée puisse déroger à une règle de droit en vigueur, de surcroît de rang législatif. D'autre part, contrairement à ce que laissait entendre l'intimée 3, ladite disposition, laquelle devait contraindre les fabricants de tabac à déclarer leurs dépenses consacrées à la publicité, à la promotion et au parrainage – et ce, en conformité à l'art. 13 al. 4 de la

convention-cadre de l'OMS pour la lutte anti-tabac (CCLAT), traité international signé par le Conseil fédéral mais non encore ratifié – marquait bien plus une volonté de renforcer la transparence, le message du Conseil fédéral indiquant précisément qu'il s'agissait là "[d'une] mesure [devant] permettre d'améliorer la transparence dans le but de mieux connaître l'ampleur de la publicité pour le tabac" (FF 2015 8615). Le fait que ladite disposition n'autorisait la publication desdites informations que sous une forme anonymisée ne pouvait être considéré comme une dérogation au principe consacré par la LTrans, mais au contraire comme sa confirmation. En effet – et sans égard au fait que la LTrans règle l'information passive et non pas active (cf. consid. 6.3.1 supra) – il va de soi que le total des montants investis dans la publicité est une information qui relève de la notion de secret d'affaires au sens de l'art. 7 al. 1 let. g LTrans et qui ne pourrait, par conséquent, être divulguée dans le cadre d'une demande d'accès formulée sur cette base. Enfin et surtout, on ne voit guère en quoi le total des montants investis dans la publicité serait une information présentant des similitudes avec les informations présentement litigieuses justifiant une analogie.

Il résulte de ce qui précède que la LTrans est pleinement applicable. C'est donc bien à l'aune de celle-ci que la demande d'accès de la recourante doit être examinée.

7.

7.1 Les intimées font valoir que la requête de la recourante est abusive, motif pris qu'elle ne vise pas à contrôler l'activité de l'administration mais à recueillir des données concernant des personnes privées se trouvant en main de l'autorité, et ce notamment pour étudier leur stratégie tarifaire. Elles font en outre valoir que la lutte contre de prétendues ententes sur les prix n'est pas du ressort de l'AFD.

7.2 La LTrans vise à promouvoir la transparence quant à la mission, l'organisation et l'activité de l'administration fédérale. A cette fin, elle contribue à l'information du public en garantissant l'accès aux documents officiels (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 transparence (cf. ATF 142 II 340 consid. 2.2, 142 II 324 consid. 3.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_462/2018 du 17 avril 2019 consid. 3.2 ; ATAF 2016/18 consid. 4.1, 2014/24 consid. 3.1). Il s'agit, en effet, de susciter la confiance du citoyen en l'administration et en son fonctionnement, de renforcer le caractère démocratique des institutions publiques,

tout en améliorant le contrôle des autorités étatiques (cf. ATF 136 II 399 consid. 2.1 ; ATAF 2011/52 consid. 3 ; parmi d'autres : arrêts du Tribunal administratif fédéral A 683/2016 du 20 octobre 2016 consid. 3.1). Ainsi, pour autant que la LTrans soit applicable à raison de la personne et de la matière (art. 2 et 3 LTrans) et qu'aucune disposition spéciale au sens de l'art. 4 LTrans n'existe, toute personne a le droit de consulter – et de demander une copie sous réserve des droits d'auteur – des documents officiels (art. 5 LTrans) et d'obtenir des renseignements sur leur contenu de la part des autorités (art. 6 al. 1 et al. 2 LTrans), sans devoir justifier d'un intérêt particulier (ATF 142 II 340 consid. 2.2, 133 II 209 consid. 2.1). Ainsi, l'autorité ne peut pas demander au requérant d'indiquer les motifs de ses démarches ou s'enquérir du genre d'utilisation – commerciale ou non – qu'il prévoit de faire de l'information reçue (FF 2003 1844; voir aussi à ce sujet arrêt du Tribunal administratif fédéral A 2165/2009 du 19 octobre 2009 consid. 2.1.1). Le Message du Conseil fédéral précise que l'accès à un document officiel peut être exceptionnellement refusé lorsque, par exemple, le demandeur vise délibérément à perturber le fonctionnement d'une autorité ou lorsqu'il saisit l'autorité de manière répétée et systématique afin d'accéder à un document auquel il a déjà eu accès, soit par le mécanisme prévu par la LTrans, soit par un autre moyen.

7.3 L'abus de droit fait partie des trois sous-principes formant la notion de bonne foi consacrée aux art. 5 al. 3 et 9 Cst. Il régit tant les rapports des particuliers face à l'Etat que les rapports des particuliers entre eux. Selon la doctrine et la jurisprudence, il y a abus de droit lorsque l'exercice d'un droit subjectif apparaît, dans un cas concret, comme manifestement contraire au droit (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6048/2008 du 10 décembre 2009 consid. 7.2.1). Tel est également le cas lorsqu'une institution juridique est utilisée manifestement à l'encontre de la finalité pour laquelle elle a été créée (cf. ATF 131 II 265 consid. 4.2 et les réf. cit., 127 II 49 consid. 5a et les réf. citées). En d'autres termes, un administré commet un abus de droit, lorsqu'il détourne une institution juridique de son but, au profit d'intérêts qu'elle n'est pas destinée à protéger. Un tel comportement ne mérite pas la protection du droit (cf. ATF 119 Ia 227, 110 Ib 336 consid. 3a; Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 69.16 consid. 2a et 2b/bb).

7.4 En l'espèce, on ne saurait considérer que la demande d'accès est abusive au motif qu'elle ne vise pas à contrôler l'activité de l'AFD. En effet, dès lors que le législateur a délibérément refusé de subordonner le droit d'accès à l'existence d'un intérêt quelconque, la nature de celui-ci ne saurait être invoquée pour faire échec au principe de la transparence. A cet égard,

il est d'ailleurs admis que la demande peut relever de la simple curiosité (arrêt du TAF A 2352/2017 du 11 décembre 2019 consid. 8.3.1). Par conséquent, le grief est mal fondé et doit être rejeté.

8.

8.1 L'autorité inférieure et les intimées sont d'avis que les informations demandées doivent être qualifiées de secret d'affaires et qu'elles tombent ainsi dans le champ d'application de la clause d'exclusion consacrée à l'art. 7 al. 1 let. g LTrans.

8.2 Selon l'art. 7 al. 1 let. g LTrans, le droit d'accès est limité, différé ou refusé lorsque l'accès à un document officiel peut révéler des secrets professionnels, d'affaires ou de fabrication. Le but de cette disposition est d'empêcher que l'introduction du principe de la transparence entraîne la divulgation de secrets à des tiers extérieurs à l'administration (cf. Message LTrans, p. 1853). Cette clause d'exclusion ne concerne pas toutes les informations commerciales, mais uniquement les données essentielles dont la divulgation provoquerait une distorsion de la concurrence ou pourrait nuire à la marche des affaires (cf. ATF 144 II 91 consid. 3.1, 142 II 340 consid. 3.2, arrêt du Tribunal fédéral 1C_562/2017 du 2 juillet 2018 consid. 3.2 ; ATAF 2013/50 consid. 8.2 Cottier/Schweizer/Widmer, in : Öffentlichkeitsgesetz, ad art. 7 N 41; Häner in : BSK DSG/BGÖ, ad art. 7 LTrans N 38). Peut être qualifié de secret tout fait qui n'est ni notoire ni généralement accessible au public et que le maître du secret, en raison d'un intérêt justifié, ne veut pas divulguer (cf. arrêt du TAF A-3649/2014 du 25 janvier 2016 consid. 8.2.2, A-1592/2014 du 22 janvier 2015 consid. 5.4 ; Häner in : BSK DSG/BGÖ, ad art. 7 LTrans N 33). En d'autres termes, il est admis qu'un secret d'affaires existe uniquement si l'état de fait satisfait les quatre conditions cumulatives suivantes: (a) il doit exister un lien entre l'information et l'entreprise ; (b) le fait en question doit être relativement inconnu ; (c) le détenteur du secret souhaite ne pas le révéler (intérêt subjectif au maintien du secret) ; et (d) il existe un intérêt fondé au maintien du secret (intérêt objectif au maintien du secret ; cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_562/2017 du 2 juillet 2018 consid. 3.2, arrêt du TAF A-3621/2014 précité consid. 4.2.2 et réf. cit. ; A-3649/2014 du 25 janvier 2016 consid. 8.2.2).

8.3 En outre, pour que les clauses d'exclusion figurant à l'art. 7 al. 1 LTrans trouvent application, il faut que l'éventuel préjudice consécutif à la divulgation atteigne une certaine intensité et que le risque de sa survenance, selon le cours ordinaire des choses, soit hautement probable (cf. ATAF 2013/50 consid. 8.1, ATAF 2011/52 consid. 6 ; Urs Steimen, in BSK DSG/BGÖ, ad

art. 7 LTrans N 4, Cottier/Schweizer/Widmer, in: Öffentlichkeitsgesetz, ad art. 7 N 4). Une conséquence mineure ou simplement désagréable engendrée par l'accès ne saurait constituer une telle atteinte (cf. ATF 144 II 77 consid. 3, 142 II 340 consid. 2.2, 133 II 209 consid. 2.3.3). L'atteinte menaçante doit être importante. Si sa survenance ne doit pas apparaître comme certaine, cette atteinte ou menace ne saurait uniquement être imaginable ou possible, au risque de vider de son sens le changement de paradigme introduit par la LTrans (cf. ATF 142 II 324 consid. 3.4). Comme en général en matière de limitation des droits fondamentaux, ces clauses d'exclusion doivent être interprétées restrictivement (cf. arrêt du TAF A-3649/2014 du 25 janvier 2016 consid. 8.2.1, A-700/2015 du 26 mai 2015 consid. 4.2 et les réf. citée).

En l'espèce, il apparaît d'emblée extrêmement douteux qu'un risque de distorsion de la concurrence puisse être retenu. En effet, soit les informations auxquelles l'accès est demandé ne sont pas significatives pour les concurrents et ne sauraient dès lors être englobées dans la catégorie de secrets d'affaires, soit elles le sont, auquel cas il est difficilement concevable que les concurrents, acteurs économiques importants disposant de ressources évidentes, n'aient pas déjà procédé à la récolte de ces informations, lesquelles étaient aisément accessibles, étant en particulier précisé que la loi prescrit l'impression du PVD sur les paquets de cigarettes (cf. notamment art. 16 al. 1 LTab et art. 31 OITab ; cf. aussi consid. 5 supra) et que la date d'entrée en vigueur de ce dernier peut être obtenue par une observation attentive du marché (cf. consid. 8.4.3 infra). On observera que si les intimées affirment, d'une manière générale, ne pas déjà posséder les informations litigieuses relatives à leurs concurrents, certaines allégations tenues au détour d'autres considérations laissent dubitatif. Ainsi l'intimée 2, dans sa réponse du 12 juin 2017, plaidant le caractère secret des informations demandées, déclare : "Quant à la collection de tous les Prix au Détail et de leurs dates d'entrée en vigueur, celle-ci demande un effort considérable et difficile" et, l'intimée 1, dans ses observations finales du 18 novembre 2019, affirme que la compilation des informations demandées ne peut pas être reconstruite "sans effort significatifs". Il n'est guère imaginable que les intimées, en leur qualité de concurrent – et dans l'hypothèse où les informations demandées seraient significatives sous l'angle concurrentiel – n'aient pas consenti à cet effort, fût-il "significatif" ou "considérable et difficile". En ces circonstances, une distorsion de la concurrence apparaît extrêmement peu probable. Quoiqu'il en soit, il faut en tout état de cause nier que les informations litigieuses soient couvertes par la notion de secrets d'affaires, pour les raisons exposées ci-après.

8.4 En premier lieu, il y a lieu d'examiner si les informations litigieuses doivent être considérées comme secrètes.

8.4.1 Pour déterminer, dans un cas d'espèce, si l'information est secrète ou non, le critère décisif consiste à savoir si le détenteur du secret contrôle le cercle des personnes informées (cf. par ex. Office fédéral de la justice, Mise en œuvre du principe de la transparence au sein de l'administration fédérale: Questions fréquemment posées, point 5.2.1, consultable sur le site https://www.edoeb.admin.ch).

8.4.2 Concernant tout d'abord la maison, la marque et le PVD, on ne saurait contester que ces informations sont, à tout le moins ont été à un moment donné, publiques. L'avis contraire de l'autorité précédente, qui tient possiblement au fait qu'elle ne distingue étonnamment pas toujours entre l'ensemble des informations figurant dans les formulaires et celles sur lesquelles portent la demande d'accès de la recourante, n'est guère compréhensible. En effet, la marque et le PVD figurent sur chaque paquet de cigarettes, et la maison, ainsi que le relève à juste titre la recourante, peut-être aisément retrouvée à partir de la marque, notamment à l'aide d'une recherche en ligne dans les registres des marques de l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI) ou de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI).

8.4.3 Concernant la date d'entrée en vigueur, il s'agit d'une information qui est accessible par une observation attentive du marché, observation d'autant plus aisée que les changements de PVD ne sont pas fréquents. Il suffit de se rendre dans différents points de vente et de relever les informations en cause, à supposer que la consultation des sites internet des distributeurs (ou autres agents économiques finaux) ne suffise pas ou ne puisse faciliter en grande partie ce travail de récolte. Ce travail ne requiert pas de matériel technologique particulier ni de connaissance spécifique. L'information n'a pas à être retravaillée ni à subir d'opération quelconque. En soi, il semble même que ce travail – contraignant principalement dans la discipline qu'il requiert – soit à la portée de n'importe quel citoyen lambda, bien que l'avantage quasi nul que ce dernier pourrait en retirer ne l'incitera pas à l'entreprendre.

Il est vrai que l'observation du marché ne permet vraisemblablement pas de connaitre la date exacte d'entrée en vigueur d'un nouveau PVD, et ce en particulier en raison de l'existence d'éventuels anciens stocks de paquets de cigarette comprenant l'ancien PVD qu'il faudra d'abord écouler avant que n'apparaissent à l'étalage les premiers paquets de cigarettes

comprenant le nouveau PVD, d'où il en résultera un probable temps de latence. Néanmoins, au vu du haut débit relatif à ce type de produit et de l'intérêt qu'ont les agents économiques à diminuer les coûts de stockage, cet éventuel temps de latence ne peut qu'être relativement bref. Il faut donc admettre que la date d'entrée en vigueur d'un nouveau PVD peut être appréhendée assez précisément. L'AFD précise d'ailleurs, dans son mail du 15 décembre 2016 produit par la recourante (pièce 8 du recours), que "les changements de prix des produits sont annoncés quelques jours ou semaines parfois avant leur fabrication", et donne comme exemple un changement de prix annoncé la 15 janvier, pour une production du produit correspondant le 10 février et d'une mise en magasin le 1er mars.

Au vu de ce qui précède, il faut considérer comme acquis que la date d'entrée en vigueur des PVD est une information aisément accessible pour les concurrents. Par conséquent, il faut nier que les détenteurs de l'information litigieuse maîtrisent le cercle des personnes en ayant connaissance.

8.4.4 Les intimées arguent également que l'information en cause n'a jamais été accessible sous la forme "agrégée", "compilée" ou "synthétisée" des formulaires 50.44 et 50.45, de sorte qu'elle doit être considérée comme secrète. Cet argument ne convainc pas. Il est vrai que *l'information demandée* figurant dans les formulaires peut être considérée comme *synthétisée* en ce sens qu'en une brève période de temps, l'intéressé pourra reconstituer l'évolution du PVD sur plusieurs années, et ce pour chaque marque, alors qu'il lui eût autrement fallu étaler son observation sur le nombre d'années en question. En revanche, l'*information demandée* figurant dans les formulaires n'est pas *synthétisée* en ce sens qu'un formulaire n'indique qu'un PVD, soit le nouveau PVD annoncé, sans indiquer sa durée de validité (Il faut ici remarquer que la recourante ne demande pas l'accès au champ indiquant la date de l'ancienne annonce que remplace le nouveau formulaire, information qui, mise en relation avec la date du nouveau formulaire, consisterait effectivement en une synthèse de l'information). Le travail de reconstitution de l'évolution des PVD à travers le temps reste donc à faire, respectivement ne se trouve pas déjà réalisé dans les formulaires. Ce travail consistera en la consultation de chaque formulaire et en le recensement, en un seul document, des données y figurant, alors que sans l'accès aux formulaires, ce travail eût consisté en l'observation du marché et en le recensement des données observées sous la ladite forme. Par conséquent, les formulaires en question rendent plus facilement accessible l'information en cause davantage qu'ils ne la synthétisent. Tout au plus consistent-ils en une des étapes de l'opération de synthèse. Quoiqu'il en soit, et par-delà une éventuelle querelle sémantique, ce qui est décisif

est que, d'une part, l'information figurant dans les formulaires n'est pas différente de celle qui serait recueillie par une observation du marché et simplement consignée et que, d'autre part, ce travail empirique est réalisable par tout un chacun, assurément par tous les concurrents (cf. consid. 8.4.3 supra). En d'autres termes, les formulaires dont il est question ne rendent pas accessible une information qui ne l'était pas, ni ne permettent de reconstituer une information qui autrement ne pourrait l'être, mais facilite – certes de manière importante – simplement la récolte de celle-ci.

8.4.5 Les intimées invoquent que les informations litigieuses ne sont en tout état de cause plus publiques à ce jour. Cet argument ne convainc pas davantage. En principe, une fois divulguée, une information ne peut redevenir secrète (cf. en ce sens VALÉRIE JUNOD, op. cit., p. 262). On voit mal quelles seraient les particularités du cas d'espèce qui justifieraient une dérogation à ce principe. Les intimées, qui insistent sur le fait qu'il s'agit là d'un principe – lequel tolère l'exception – et non pas d'une règle définitive, ne l'expliquent pas davantage. Les exemples invoqués du casier judiciaire ou du registre des poursuites et faillites ne sont pas pertinents. En effet, ni les antécédents pénaux ni les poursuites ne sont des informations publiques. Le fait que la loi octroie un droit d'accès à ces informations lorsque certaines conditions sont remplies n'y change rien. Les intimées n'expliquent d'ailleurs pas en quoi une analogie avec le cas d'espèce serait pertinente.

8.5 En second lieu, il faut observer que ni l'autorité inférieure ni les intimées n'ont réussi à démontrer en quoi les tiers concernés – les intimées – auraient un intérêt objectif au maintien du secret.

8.5.1 Certes, les informations demandées permettent de suivre l'évolution des PVD dans le temps. Il est vrai également que les fabricants de tabac peuvent exercer un certain contrôle sur le prix de vente final par l'intermédiaire du PVD, puisque le premier ne peut dépasser le second en vertu de la loi (art. 10 al. 3 LTab). Cela n'explique cependant aucunement comment le PVD a été calculé, ni sur la base de quel critère un changement de PVD a été décidé. En outre, le PVD n'est pas le prix auquel les fabricants de cigarettes vendent leurs paquets aux distributeurs (ou autres intermédiaires).

8.5.2 On peine à comprendre le raisonnement de l'autorité inférieure lorsqu'elle affirme que "le prix de vente au grossiste dépendra souvent d'actions spéciales […] de planifications d'importation, du choix des marques et des cycles de production. Il ne peut être que moins élevé que

le prix annoncé dans les formulaires. Il s'ensuit que la comparaison entre le prix annoncé (PVD) et le prix final de vente au consommateur reflète la politique des prix et la stratégie de marketing des [intimées] et des commerçants". Il paraît évident que le prix de vente au grossiste sera inférieur au prix de vente final effectif et, à fortiori, au PVD, qui est le prix de vente maximal. Cependant, cela ne révèle aucunement le prix de vente du produit au grossiste. En outre, on voit mal en quoi la comparaison entre le PVD et le prix final effectif refléterait la stratégie marketing des intimées (cf. aussi consid. 8.5.3 infra). A cet égard, les intimées ont affirmé à réitérées reprises que le prix final effectif était fixé par les revendeurs. L'intimée 2, dans ses observations du 18 novembre 2019, a précisé qu'elle "ne peut et ne doit pas influencer les prix auxquels les produits sont vendus aux consommateurs par les revendeurs, qu'[elle] doit et peut fixer seulement le prix maximal" et "qu'il s'agit en effet de prix différents fixés par des acteurs différents". Par conséquent, on voit mal en quoi la seule comparaison entre le PVD et le prix final effectif renseignerait sur la politique de prix des intimées.

8.5.3 L'intimée 2 prétend qu'une fois connues les dates d'entrée en vigueur des PVD, il est "facile de tirer des conclusions sur les motifs des changements des prix sur la base des éléments concernés par la demande d'accès, en faisant preuve de bon sens et en observant les circonstances extérieures", sans néanmoins donner d'avantages d'explications. Cet argument ne convainc pas. Sous l'angle purement fiscal, les fabricants de cigarettes ont simplement intérêt à ce que le PVD soit le plus bas possible. C'est dans la mesure où le PVD, en plus de son implication fiscale, impacte le prix de vente final effectif (art. 10 al. 3) que des considérations d'ordres stratégiques peuvent véritablement entrer en jeu. Les intimées font par exemple valoir que le PVD peut être utilisé à des fins de lancement d'un nouveau produit. On peut également noter que le prix de vente des cigarettes aux grossistes est de fait limité par le prix de vente final du produit, lequel est limité en droit par le PVD. Par conséquent, les "motifs" des changements de prix évoqués par l'intimée 2 ne sont pas à rechercher sur le plan fiscal – l'intérêt étant sur ce plan simplement que le PVD soit le plus bas possible – mais sur le plan de la stratégie tarifaire. Or, d'une manière toute générale, soit sans se focaliser sur le marché de la cigarette, on voit mal que la stratégie de fixation du prix d'un produit donné puisse être révélée simplement par le suivi de l'évolution du prix dudit produit, à défaut de quoi – à tout le moins à chaque fois que l'on se trouve face à des produits de grande consommation pour lesquels les prix peuvent évoluer sans que le produit ne soit intrinsèquement modifié – dite stratégie serait systématiquement connue des concurrents. D'ailleurs, la nécessité de réaliser

des études et des analyses de marché – dont les résultats peuvent différer selon les auteurs et les paradigmes théoriques utilisés – démontre que l'environnement extérieur, envisagé dans sa dimension commerciales et marketing, n'est pas explicite en lui-même. On ne saurait dès lors prétendre que le "bon sens" suffise à rattacher un changement de prix dont la date est connue à une circonstance extérieure particulière, et ce d'autant plus que les modifications de prix peuvent résider dans une combinaison de facteurs. On voit mal en quoi le marché de la cigarette serait sur ce point spécifique, ce qui ne ressort pas non plus des écritures des intimées. Le fait que le PVD soit le prix final maximum – et non le prix final effectif – ne change en rien les considérations qui précèdent. On observera encore que si le rattachement d'un changement de PVD à une circonstance extérieure était à ce point aisé, et même si l'on admettait la prémisse dont le bien-fondé a été infirmée auparavant, à savoir qu'une observation attentive du marché ne suffisait pas à approximer relativement précisément la date d'entrée en vigueur d'un changement de PVD (cf. consid. 8.4.3 supra), il apparaîtrait encore extrêmement douteux qu'une solution différente doive être retenue. En effet, si l'identification du motif d'un changement de PVD était si simple lorsque la date d'entrée en vigueur est connue avec précision, on voit mal que cette opération ne soit plus possible lorsque la date n'est connue qu'avec une relative approximation, si l'on considère que les changements de PVD au cours d'une année sont peu fréquents (ce qui facilite assurément l'opération d'identification du motif).

8.5.4 Les intimées 1 et 3 font valoir que les informations demandées permettraient de reconnaître les cycles de production et l'intimée 2 qu'elles permettraient de reconnaitre les cycles de vente.

Les intimées ne définissent pas ces notions. Elles ne précisent pas si, par "cycle de production", il faut entendre la durée allant de l'approvisionnement en matière première (voir même depuis la phase de conception) jusqu'à la distribution du produit (en ce sens cf. par exemple : https://www.accountingtools.com/articles/2018/12/30/production-cycle consulté le 26.03.2019), ou s'il faut plutôt entendre les phases durant lesquelles les forces productives sont mobilisées et activées, au cours d'une année, pour fabriquer un produit donné (ce qui présupposerait que les cigarettes d'une marque déterminée ne soient pas produites en continu, mais suivant des cycles), et aurait ainsi davantage trait à la planification de la production. Il n'est pas précisé non plus si par "cycles de vente" il faut comprendre le temps qui s'écoule entre le premier contact avec un client potentiel et la conclusion de la vente, acception courante (cf. par exemple la définition donnée sur le site internet

http://www.businessdictionary.com/definition/sales-cycle.html, entrée "sales-cycle", consulté le 26.03.2020), mais qui, pour un produit tel que la cigarette, ne semble pas avoir beaucoup de sens ou s'il faut au contraire comprendre le temps écoulé entre la production du produit et sa mise sur le marché, concept qui se rapprocherait alors de la première acception donnée ci-avant du cycle de production, ou encore si cette notion serait à rapprocher de celle de "cycle de vie" d'un produit qui, dans un langage profane et de manière très résumée, concerne les phases de popularité qu'un produit rencontre durant sa présence sur le marché (sur cette notion, cf. par exemple le site internet https://www.lesechos.fr/2003/06/le-cycle-de-vie-du-produit-668520, consulté le 26.03.2020).

En outre, après avoir défini la notion invoquée, encore eût-il fallu expliquer *concrètement* en quoi l'accès aux données demandées permettrait de l'appréhender.

Enfin et surtout, il eût fallu exposer en quoi les données demandées – lesquelles, une fois mises en perspective à l'aide de la notion considérée, auraient acquis une nouvelle valeur informative – pourraient être exploitées par les concurrents. A cet égard, il n'eût pas suffi d'expliquer en quoi l'information est utile pour l'entreprise concernée, mais bien en quoi elle pourrait l'être pour les concurrents. En effet, il est des informations qui sont utiles et signifiantes dans l'exclusive mesure où elles sont replacées dans un tissu d'autres informations internes, de sorte que, isolées, elles n'ont aucune valeur pour les tiers. Certes, l'on ne saurait exiger un degré d'explication tel qu'il contraigne le tiers concerné à révéler d'autres éléments couverts par le secret d'affaires. Il ne peut cependant se dispenser de fournir des explications. Il ne peut en tout état de cause se contenter de recourir à des phrases toutes générales selon lesquelles "il est en outre possible de tirer des conclusions concernant les cycles de production […] en lien avec les spécifications temporelles" ou "ces informations contiennent également une agrégation de dates qui permet d'établir les cycles de production […]".

Quoiqu'il en soit, on voit mal en quoi les informations demandées permettraient d'appréhender les notions invoquées – et ce, quelle que soit l'acception retenue – et pourraient être utilisées par les concurrents à leur profit, ainsi qu'il le sera expliqué dans les considérants qui suivent.

8.5.4.1 S'il fallait définir les "cycles de production" comme les périodes durant lesquelles, au cours d'une année, les forces productives sont mobilisées et activées pour fabriquer un produit donné – ce qui

présupposerait d'admettre que les cigarettes d'une marque déterminée ne soient pas produites en continu – il faudrait alors observer ce qui suit. Tout d'abord, un changement de PVD n'indique pas, en soi, que des nouvelles cigarettes sont ni ne seront produites, mais simplement que dans l'hypothèse où tel devait être le cas, les cigarettes ainsi fabriquées et mises en emballage seront imposées à un taux déterminé par le nouveau PVD. Certes, en pratique, on voit mal que les fabricants de tabac annoncent un changement de PVD pour une date déterminée s'ils n'envisagent pas de produire des cigarettes dans un avenir relativement proche. Il faut donc admettre que la date d'entrée en vigueur d'un nouveau PVD indique que, dans la période qui s'ouvre, des cigarettes seront prochainement produites et mises en emballage. Cependant, cela ne marque pas nécessairement le commencement d'un "cycle" de production, lequel peut très bien avoir débuté antérieurement et simplement se prolonger, étant en outre précisé qu'un changement de PVD implique simplement un changement d'impression de date sur l'emballage et n'impacte pas la fabrication des cigarettes. Les informations sollicitées ne donnent donc aucune indication quant à la production afférente à la période de temps antérieure à l'entrée en vigueur du nouveau PVD. Par conséquent, l'on ne saurait retenir que la date d'entrée en vigueur d'un nouveau PVD renseigne sur le début d'un cycle de production ; elle indique tout au plus que dans un avenir proche des cigarettes seront produites, sans que l'on ne sache si l'on se trouve alors dans la continuation d'une production ayant débuté antérieurement. Par conséquent, l'on ne sait pas si l'on se trouve au début, au milieu, voir même éventuellement à la fin d'un cycle de production. En outre, aucune information n'est donnée sur la fin ni sur la durée d'un cycle considéré, étant précisé qu'une modification future du PVD ne donne aucun renseignement à cet égard.

Ainsi, à supposer qu'il y ait véritablement des cycles de production (au sens ici considéré), soit que les cigarettes d'une marque considérée ne soient pas produites en continu, la date d'entrée en vigueur ne permet pas de les connaître.

8.5.4.2 S'il fallait définir le "cycle de production" comme la durée allant de l'approvisionnement (voire la conception) de matières premières jusqu'à la distribution d'une cigarette ou d'un paquet de cigarettes, il faudrait alors observer ce qui suit. Les informations demandées ne donnent aucune information – temporelle ou d'un autre ordre – sur la phase allant de l'approvisionnement jusqu'à la phase de la production. Concernant la durée allant de la production du produit à sa mise sur le marché, il pourrait sembler que celle-ci puisse être appréhendée par la comparaison de la

date d'entrée en vigueur du nouveau PVD tel qu'annoncé avec la date de parution du premier paquet de cigarettes à l'étalage, deux dates relativement proches l'une de l'autre (cf. consid. 8.4.3 supra). Néanmoins, un examen plus approfondi amène à très fortement relativiser ce constat. En effet, il faut certes admettre, ainsi qu'il l'a été expliqué ci-avant (cf. consid. 8.5.4.1 supra), qu'un changement de PVD indique que dans la période qui s'ouvre des cigarettes seront produites. Cependant, puisqu'un changement de PVD n'impacte pas en soi la production physique de la cigarette mais celle de l'emballage, plus précisément une impression sur celui-ci, on ne peut exclure que les cigarettes en question (soit *les premières cigarettes* qui seront proposées dans un emballage comprenant le nouveau PVD) ne proviennent pas en réalité de stocks non encore écoulés du fabricant et qu'elles seront simplement empaquetées, cas échéant, dans l'emballage comprenant le nouveau PVD. En d'autres termes, les *premières cigarettes* qui paraîtront sur le marché dans un emballage comprenant le nouveau PVD pourraient provenir de productions antérieures qui auraient été stockées. Dans l'hypothèse où les cigarettes seraient systématiquement mises en emballage immédiatement après leur fabrication et donc stockées en étant déjà emballées, alors on ne pourrait exclure que l'impression du PVD sur celui-ci ne se fasse ultérieurement, au moment où le paquet est véritablement destiné à sortir de l'unité de production (au gré de l'écoulement des stocks) pour être envoyé sur le marché, les cigarettes ayant été produites et mises en emballage antérieurement. Au final, la date de production des premières cigarettes soumises au nouveau PVD ne pourrait pas être appréhendée aisément. Certes, et dès lors qu'il est dans l'intérêt économique des fabricants de réduire la durée de stockage, on peut penser que la date de production des premières cigarettes qui seront soumises au nouveau PVD et la date d'entrée en vigueur annoncée seront relativement proches. Néanmoins, cette proximité temporelle ne saurait être qualifiée d'insignifiante puisqu'elle doit être mise en perspective avec la durée allant de la fabrication d'une cigarette à sa mise sur la marchée, durée qui est elle aussi relativement brève (cf. consid. 8.4.3).

Quoiqu'il en soit, et même s'il fallait admettre que les cigarettes qui seront proposées avec le nouveau PVD seront nécessairement produites dès après l'entrée en vigueur dudit PVD, et que par conséquent une comparaison entre cette date et celle de l'arrivée à l'étalage du premier paquet comprenant le nouveau PVD donnerait une indication temporelle, on ne voit pas en quoi cette information serait utile aux concurrents. En outre, force est de constater que cette indication serait très relative. En effet, d'une part, aucune information n'est donnée concernant la quantité

d’anciens produits qu’il a d’abord fallu écouler entre ces deux dates, avant que le nouveau paquet de cigarettes se retrouve à l’étalage. D’autre part, aucune information n’est donnée concernant la quantité de cigarettes nouvellement produites durant cette période, étant entendu que les cigarettes soumises au nouveau PVD ne seront pas expédiées sur le marché au compte-gouttes, mais par "lots" comprenant un nombre de cigarettes qui n’est pas connu.

8.5.4.3 Si l’on définit un "cycle de vente" comme le temps qui s'écoule entre le premier contact avec un client potentiel et celui où la vente se conclut, on ne voit pas en quoi les données en cause donneraient des informations sur un tel cycle. Il en va de même si la notion de cycle de vente devait être rapprochée du concept de "cycle de vie" d’un produit, étant à préciser ici que les données litigieuses ne donnent aucun renseignement sur la quantité de cigarettes mises sur le marché.

8.5.4.4 S’il faut comprendre par "cycle de vente" le temps écoulé entre la production du produit et sa mise sur le marché, alors on peut renvoyer à ce qui a été dit ci-dessus concernant le cycle de production (consid 8.5.4.2 supra).

8.5.5 Les intimées 1 et 2 font également valoir que les informations litigieuses permettraient d’appréhender la stratégie de lancement d’un nouveau produit. Cette allégation est avancée sans autres explications. Dans la mesure où le PVD détermine le prix de vente final *maximal* (cf. consid. 5 supra), les fabricants qui voudraient introduire un nouveau produit sur le marché à un prix attractif pourraient fixer le PVD à un niveau relativement bas, ce qui pourraient effectivement, ***a priori***, donner des informations sur la stratégie de lancement d’un nouveau produit. Néanmoins, cette information ne saurait être considérée comme secrète. En effet, l’observation du marché est d’autant plus aisée qu’elle vise à détecter l’apparition d’un nouveau produit, non seulement parce que c’est un évènement qui sera lui-même promu (actions promotionnelles notamment), mais aussi simplement parce que, par définition, il s’agit là d’un élément physiquement nouveau qui apparaît sur le marché et qui se donne pour ainsi dire aisément à voir, respectivement qui est aisément observable. Les concurrents – ou tout autre observateur – n’ont alors plus qu’à relever le PVD du produit nouveau.

8.5.6 Les intimées font également valoir que l’accès aux formulaires permettrait d’observer l’interrelation entre les différents produits, laquelle serait couverte par la notion de secret d’affaires. Si l’on peut *a priori* concevoir

que la relation entre les différents produits relève de la stratégie marketing des intimées, il faut en tout état de cause considérer que l'information n'est pas secrète, pour les raisons déjà évoquées ci-avant et auxquelles il est renvoyé (cf. consid. 8.4 ss supra).

8.5.7 L'intimée 2 fait encore valoir que les informations demandées permettraient d'appréhender sa planification des coûts, et les intimées 1 et 3 que l'on pourrait tirer des conclusions quant à leur chaîne de distribution respective. Il s'agit d'allégations nullement expliquées. Or, s'il ne suffit pas d'invoquer de manière toute générale le concept de secret d'affaires, il ne suffit pas non plus d'en énumérer des sous-catégories. Une démonstration est nécessaire, laquelle fait ici défaut. On ne voit en outre pas en quoi ces informations pourraient être appréhendées grâce aux données litigieuses. Par conséquent, ces griefs doivent être rejetés.

8.5.8 Le Tribunal observe en marge que les informations dont la consultation est demandée datent de 2014 et 2015, respectivement sont vieilles de plusieurs années. Sur le plan commercial et concurrentiel, on peut se demander si ce laps de temps écoulé n'amoindrit pas sensiblement la valeur des informations demandées. L'argument selon lequel la date à considérer pour apprécier l'éventuelle obsolescence desdites informations ne devrait pas être la date de rendu du jugement mais celle de la demande d'accès, puisque l'écoulement du temps postérieur à cette dernière n'est pas imputable au détenteur du secret qui ne devrait par conséquent pas pâtir ni de l'éventuelle lenteur de l'administration ni des possibles procédés dilatoires des parties, n'est pas pertinent. En effet, si l'écoulement du temps a rendu l'information insignifiante pour la concurrence, l'intérêt à ce qu'elle soit maintenue secrète n'existe plus et le détenteur du secret n'est pas menacé dans ses intérêts légitimes, de sorte qu'il ne subit aucun désavantage dont la cause devrait être recherchée. En outre, il suffirait au demandeur de déposer une nouvelle demande pour obtenir cette fois-ci gain de cause.

Quoiqu'il en soit, et dans la mesure où il a été nié que les informations litigieuses relèvent de la notion de secret d'affaires, la question de connaître l'impact de l'écoulement du temps sur celles-ci ne se pose pas.

8.6 Au vu de ce qui précède, on ne saurait admettre que les informations demandées soient couvertes par la notion de secret d'affaires. Par conséquent, la demande d'accès de la recourante ne saurait être rejetée sur la base de l'art. 7 al.1 let. g LTrans.

9.

9.1 L'autorité inférieure ainsi que les intimées invoquent encore la protection de la sphère privée de ces dernières, lesquelles font valoir que la divulgation des informations demandées porterait atteinte à leur sphère privée, en particulier en compromettant leur réputation économique, ainsi qu'en dévoilant des secrets d'affaires et des données personnelles, sans que des intérêts publics prépondérants ne le justifient. Il convient d'examiner ce grief.

9.2 Le droit d'accès peut être limité, différé ou refusé si l'accès à un document officiel peut porter atteinte à la sphère privée de tiers, à moins qu'un intérêt public à la transparence ne soit exceptionnellement jugé prépondérant (art. 7 al. 2 LTrans).

9.3 L'art.13 al. 1 Cst. garantit de manière générale le droit à la sphère privée et à la sphère intime ; l'art. 13 al. 2 Cst. protège de manière spécifique le droit à l'autodétermination en matière de données personnelles. Ce droit garantit à chacun de pouvoir déterminer si et dans quel but des données qui le concernent peuvent être conservées et traitées par des tiers, publics ou privés (ATF 142 II 340 consid. 4.2, ATF 140 I 2 consid. 9.1). La notion du traitement de données inclut la divulgation, à savoir l'octroi de l'accès aux données personnelles, leur transmission ou leur publication (cf. ATF 142 II 340 consid. 4.2, arrêt du Tribunal fédéral 1C_74/2015 du 2 décembre 2015, consid. 4.1). La définition de données personnelles figure à l'art. 3 let. a de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD, RS 235.1). Ainsi que le Tribunal administratif fédéral a déjà eu l'occasion de le préciser, le besoin de protection relatif aux données personnelles est naturellement moins important s'agissant des personnes morales que des personnes physiques (arrêt du TAF A-7874/2015 du 15 juin 2016, consid. 9.6.2)

9.4 Afin de résoudre le conflit qui peut opposer l'intérêt à la protection de la sphère privée et l'intérêt à l'accès aux documents officiels, la LTrans consacre à son article 9 des règles de coordination entre elle-même et la LPD. D'après l'art. 9 al. 1 LTrans, les documents officiels contenant des données personnelles doivent être si possible rendus anonymes avant qu'ils ne soient consultés. Pour le cas où il n'est pas possible de rendre anonyme un document (cf. Message LTrans, FF 2003 1807ss, spéc. 1873 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_50/2015 du 5 février 2016 consid. 5.2.2 ; ATAF 2013/50 consid. 9.5 p. 791 s.), l'art. 19 LPD s'applique (cf. art. 9 al. 2 LTrans). L'art. 19 al.1*bis* LPD consacre lui aussi une norme de coordination sur l'accès à

des documents officiels contenant des données personnelles (cf. arrêt du TAF A-6/2015 du 26 juillet 2017 consid. 4.5.2.2, Message LTrans, FF 2003 1807ss, spéc. 1873 ; DAVID ROSENTHAL/YVONNE JÖHRI, Handkommentar zum Datenschutzgesetz, Zurich, Bâle, Genève, 2008, ad art. 19 N 31) et fixe les conditions auxquelles les organes fédéraux peuvent communiquer des données personnelles en vertu de la LTrans.

Ainsi, l'art. 9 al. 2 LTrans en relation avec l'art. 19 al. 1*bis* LPD, commande de déterminer au cas par cas, après évaluation minutieuse des intérêts en présence, le type de données pouvant être publiées. Lors de la pondération de ces intérêts privés, il faut en particulier tenir compte du genre des données visées, du rôle et de la position de la personne concernée, et de la gravité des conséquences que la divulgation entraînerait pour elle (cf. ATF 142 II 340 consid. 4.4). Il faut rappeler qu'en présence d'intérêts privés prépondérants, l'autorité ne doit pas nécessairement refuser l'accès ; elle peut aussi se borner à limiter ou à différer l'accès conformément au principe de la proportionnalité (cf. art. 7 al. 2 LTrans).

9.5 Ainsi que le font valoir les intimées, la demande d'accès de la recourante implique des données personnelles au sens des art. 9 LTrans et 19 LPD, puisqu'elle porte sur des informations relatives à des personnes précisément identifiées et nommées. Par conséquent et conformément à l'art. 9 al. 1 LTrans (cf. consid. 9.4 supra), il convient d'examiner si une anonymisation est possible. A cet égard, il faut remarquer que si la demande d'accès n'avait visé que l'une des intimées, ou avait été scindée en trois demandes distinctes visant chacune une intimée différente, une anonymisation aurait été impossible, ou plutôt sans portée, l'identité de la personne à laquelle se rapportent les informations étant déjà connue de la requérante. En l'espèce, la demande d'accès vise 3 personnes distinctes, de sorte que le caviardage des noms des personnes auxquelles se rapporte les données en cause pourrait atteindre l'objectif voulu par l'anonymisation. En effet, une fois le caviardage effectué, l'on ne saurait plus à laquelle des trois personnes visées se rapporterait une donnée particulière. Cependant cette solution reviendrait à rejeter l'accès à une information expressément demandée par la recourante. La proposition d'une anonymisation par encryptage de l'intimée 2 ne change pas la problématique. Soit l'encryptage est fait de sorte à ce que l'on ne puisse plus reconstituer le lien entre le fabricant, ses marques et les PVD y relatifs, de sorte que les données n'ont plus de sens sous l'angle de l'intérêt public à la transparence, soit l'encryptage permet cette reconstitution et n'a plus de sens sous l'angle de l'anonymisation. Un encryptage qui consisterait à attribuer une lettre à un fabricant (par exemple la lettre *a* pour *Marlboro*), à laquelle on

ferait succéder un chiffre qui serait, lui, attribué à chaque marque (par exemple le chiffre *1* pour la marque *Marlboro light*, qui serait au final désigné par *a1*) ne saurait être considéré comme un moyen permettant de sortir de ce dilemme. En effet, il suffirait de dénombrer, sur le marché, les marques d'un fabricant (par exemple *8* marques pour *Marlboro*) pour découvrir à quel fabricant se rapporte la lettre qui devait précisément le laisser dans l'anonymat (si l'encryptage pour le fabricant *a* va jusqu'à 8 – soit *a8* – alors le fabricant qui a 8 marques sur le marché sera le fabricant désigné par la lettre *a*) et mettre ainsi en échec ladite méthode. Par conséquent, le dilemme entre l'accès aux données sans anonymisation du fabricant ou le refus total à cet accès est irréductible et doit être tranché par une pesée des intérêts au sens des art. 19 al 1bis LPD et 7 al. 2 LTrans.

9.6 Le principe étant la transparence, il s'agit en premier lieu d'examiner s'il existe des intérêts contraires de nature à y faire obstacle, soit les intérêts privés invoqués par les intimées.

9.6.1 Concernant tout d'abord le grief selon lequel l'accès aux informations litigieuses entrainerait la divulgation des secrets d'affaires, grief devant être traité dans l'examen de la liste des exceptions prévues à l'art. 7 a. 1 LTrans, il est intégralement renvoyé à ce qui a été dit ci-avant (consid. 8.5 infra). L'existence d'un secret d'affaires digne de protection devant être niée, il faut en tout état de cause exclure que la sphère privée des intimées soit menacée sous cet aspect.

9.6.2 Concernant ensuite la réputation des intimées, il faut tout d'abord observer que ce ne sont pas les informations figurant dans les documents qui seraient, en elles-mêmes, de nature à nuire à la réputation des intimées, mais tout au plus l'usage qui pourrait en être fait par la recourante et qui nécessiterait des opérations supplémentaires. Par conséquent, les documents, en eux-mêmes, respectivement leur divulgation, ne sont pas de nature à porter atteinte à la réputation des intimées. Quoiqu'il en soit, les intimées s'exposeraient tout au plus à devoir se défendre contre des campagnes hostiles; ainsi que le TF a eu l'occasion de le préciser, il s'agit là de simples répercussions désagréables qu'une entreprise exposée doit assumer dans un régime démocratique (ATF 144 II 91 consid. 4.8).

9.6.3 Concernant enfin la problématique des données personnelles, la protection qu'il convient de leur accorder est fonction de leur sensibilité (arrêt du TAF A-8073/2015 du 13 juillet 2016 consid. 6.1.2.). Plus les données sont sensibles, plus le besoin de protection est fort, cas échéant plus l'in-

térêt public à leur divulgation devra être important. Aussi, ce besoin de protection est moins important s'agissant des personnes morales que des personnes physiques (cf. consid. 9.3 et références citées).

En l'espèce, les données dont la consultation est demandée ne concernent pas des personnes physiques mais des personnes morales. Il ne s'agit pas de données sensibles au sens de l'art. 3 let. c LPD, ainsi que le seraient par exemple des données portant sur des activités politiques ou sur l'existence de sanctions administratives ou pénales. Enfin, les données en cause sont où ont été accessibles au public (cf. consid. 8.4 ss supra).

9.6.4 Au vu de ce qui précède, force est de constater que les intérêts privés des intimées ne sont pas menacés par la demande d'accès de la recourante.

10.
Il résulte de ce qui précède que c'est à tort que l'AFD a rejeté la demande d'accès de la requérante, laquelle doit être admise. Par conséquent, l'autorité inférieure est tenue de remettre à la recourante, dès l'entrée en force du présent arrêt, et après caviardage des champs ne portant pas sur la maison, la marque, le PVD et la date d'entrée en vigueur, soit après caviardage de toutes les informations non expressément demandées par la recourante, une copie des formulaires 50.44 et 50.45 relativement aux années 2014 et 2015, et ce concernant les intimées 1, 2 et 3.

11.

11.1 Les frais de procédure sont généralement mis à la charge de la partie qui succombe (cf. art. 63 al. 1 1ère phrase PA). Dans la mesure où la recourante obtient 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 Fr. 1'500.-, sont mis conjointement à la charge des intimées 1, 2 et 3. Ils sont supportés par ces dernières à parts égales et solidairement (art. 6a du règlement concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral du 21 février 2008 [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 Fr. 1'500.- sera restituée à la recourante, à charge pour elle de communiquer au Tribunal un numéro de compte sur lequel ladite somme pourra lui être versée.

11.2 Le Tribunal 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 (art. 64 al. 1 PA et art. 7 ss FITAF, RS 173.320.2]. En l'espèce, la recourante, qui a obtenu gain de cause, s’est défendue seule, sans faire appel à un mandataire, et il n'est pas démontré qu'elle ait subi de ce fait des frais considérables. En outre, elle n’a réclamé aucune indemnité. Partant, il ne sera pas alloué de dépens.

(dispositif à la page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est admis pour autant que recevable. L'autorité inférieure est tenue de remettre à la recourante, dès l'entrée en force du présent arrêt, et après caviardage des champs ne portant pas sur la maison, la marque, le PVD et la date d'entrée en vigueur, une copie des formulaires 50.44 et 50.45 relativement aux années 2014 et 2015 et concernant les intimées 1, 2 et 3.

2.
Les frais de procédure, fixés à Fr. 1'500.-, sont mis conjointement à la charge des intimées 1, 2 et 3, qui les supportent à parts égales et solidairement.

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.

3.
Le montant de l'avance de frais de F. 1'500.- est restitué à la recourante dans les 30 jours qui suivent l'entrée en force du présent arrêt, à charge pour elle de communiquer au Tribunal un numéro de compte sur lequel dite somme peut lui être versée.

4.
Il n'est pas alloué de dépens.

5.
Le présent arrêt est adressé :

– à la recourante (Acte judiciaire)
– aux intimées (Acte judiciaire)
– à l'autorité inférieure (n° de réf. […] ; Acte judiciaire)
– au Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (pour information ; courrier A)

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

La présidente du collège : Le greffier :

Claudia Pasqualetto Péquignot Manuel Chenal

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 :