



Berne, 2 décembre 2025

Recommandation selon l'art. 14 de la loi sur la transparence

concernant la procédure de médiation entre

**H.__, représentée par Y.__
(demanderesse et tiers concerné)**

et

Secrétariat d'État à l'économie SECO

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

1. Conformément à la loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration (Loi sur la transparence, LTrans, RS 152.3), la demanderesse d'accès (personne privée) a déposé, par courrier du 18 mars 2025, une demande d'accès adressée au Secrétariat d'État à l'économie (SECO) concernant, pour la période du 1er septembre 2019 au jour de la réception par le SECO de la demande d'accès, « les permis d'exportations (des biens militaires spécifiques et des biens à doubles usages) et les demandes de permis d'exportations avec leurs ELIC (numéro de transaction), statuts de la transaction (autorité, refusé, négatif), demandeurs, adresses des demandeurs, pays de destination, destinataires, types de transaction et numéros de contrôle des exportations vers Israël. »
2. Le 25 mars 2025, le SECO a informé la demanderesse d'accès que, depuis 2015, toutes les autorisations d'exportation individuelles autorisées et toutes les demandes d'exportation individuelles rejetées pour les biens soumis à la loi sur le contrôle des biens (LCB ; RS 946.202) sont publiées chaque trimestre sur le site web du SECO.¹ Les exportations autorisées ou refusées vers Israël y sont également répertoriées. En se référant à une « procédure désormais close concernant une demande d'accès aux autorisations d'exportation accordées pour des biens à double usage et des biens militaires spécifiques », le SECO a proposé de transmettre « 36 documents datés du 7 octobre 2023 au 5 mai 2024. » Enfin, compte tenu des consultations à mener, il a demandé à la demanderesse d'accès de confirmer le maintien de sa demande d'accès.

¹ www.seco.admin.ch > Economie extérieure et Coopération économique > Relations économiques > Contrôles à l'exportation et sanctions > Contrôle à l'exportation des biens industriels > Statistique > dès 2015.

3. Par courriel du 28 mars 2025, la demanderesse d'accès a indiqué maintenir sa demande d'accès (cf. ch. 1). Elle a ajouté qu'elle acceptait la proposition du SECO de lui transmettre les 36 documents mentionnés.
4. Le 1^{er} avril 2025, le SECO a communiqué à la demanderesse d'accès que, conformément à l'art. 17 al. 1 LTrans, la procédure d'accès aux documents officiels n'était en principe pas soumise au paiement d'un émolument. Toutefois, des émoluments pouvaient être perçus à titre exceptionnel, lorsque la demande d'accès nécessitait un surcroît important de travail. Ce qui est le cas lorsque le traitement nécessite plus de 8 heures de travail conformément à l'art. 14 al. 1 de l'ordonnance sur le principe de la transparence dans l'administration (OTrans ; RS. 152.31). Etant donné que le traitement de la présente demande d'accès allait nécessiter de consulter 66 entreprises concernées pour un total de 292 autorisations d'exportation délivrées, le SECO a informé la demanderesse d'accès que des émoluments pour un montant estimé à 1'500 CHF seraient perçus. En même temps, il a rendu la demanderesse d'accès attentive au fait qu'elle avait la possibilité de limiter sa demande d'accès et que, sans réponse de sa part concernant le maintien de sa demande dans un délai de 10 jours, sa demande d'accès serait considérée comme retirée.
5. Par courriel du 10 avril 2025, la demanderesse d'accès a déposé une demande en médiation auprès du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (Préposé), dans laquelle elle a indiqué que le montant des frais annoncés de 1'500 CHF « semble disproportionné et provoquant un effet dissuasif équivalent à un refus matériel. »
6. Par courrier du 20 mai 2025, le Préposé n'est pas entré en matière sur la demande en médiation, car le montant de l'émolument n'était *a priori* pas disproportionné par rapport à l'étendue de la demande d'accès et n'était pas excessif au point de constituer un refus d'accès.
7. Le 2 juin 2025, la demanderesse d'accès a communiqué au SECO qu'elle maintenait sa demande d'accès.
8. Le SECO a informé, le 6 juin 2025, la demanderesse d'accès de la suite de la procédure, en soulignant notamment que les entreprises concernées par la demande d'accès (cf. ch. 1) devaient désormais être consultées.
9. Le même jour, le SECO a consulté la présente entreprise concernée conformément à l'art. 11 al. 1 LTrans. Il l'a informé du fait que la demande d'accès portait « sur les autorisations d'exportation délivrées ainsi que sur les demandes refusées entre le **1^{er} septembre 2019 et le 19 mars 2025**, en lien avec des **biens militaires spécifiques** relevant de l'annexe 3 de l'ordonnance sur le contrôle des biens (OCB ; RS 946.202.1) et des **biens à double usage** relevant de l'annexe 2 de ladite ordonnance, **à destination d'Israël** [mises en évidence dans l'original] ». La demande d'accès concernait donc « les permis d'exportations [...] et les demandes de permis d'exportations avec leurs ELIC (numéro de transaction), statuts de la transaction (autorité, refusé, négatif), demandeurs, adresses des demandeurs, pays de destination, destinataires, types de transaction et numéros de contrôle des exportations vers Israël. » Dans son courrier, l'autorité a également indiqué qu'elle envisageait d'accorder l'accès aux informations demandées et a fixé à l'entreprise un délai de dix jours pour présenter ses observations.
10. Par courrier du 19 juin 2025, l'entreprise concernée a répondu au SECO et lui a, à titre préliminaire, demandé de lui remettre l'identité de la demanderesse d'accès ainsi qu'une copie des documents faisant l'objet de la demande d'accès. Elle a également requis un nouveau délai pour prendre position, une fois qu'elle aurait obtenu les informations demandées. Ensuite, principalement, elle s'est positionnée contre l'accès aux documents demandés. Subsidiairement, elle a requis d'une part que l'accès soit différé « jusqu'à la conclusion d'un accord de paix internationalement reconnu mettant fin au conflit israélo-palestinien et israélo-iranien » et d'autre part que l'accès soit limité à la communication de l'existence ou de l'inexistence des permis d'exportation et des demandes de permis. En tout état de cause, l'entreprise concernée a demandé l'anonymisation des documents. Elle a poursuivi en détaillant les motifs de son refus. Premièrement, elle a estimé que les documents demandés contiennent des secrets professionnels, d'affaires ou de fabrication (art. 7 al. 1 let. g LTrans). Selon elle, les informations relatives à l'identité de ses clients, auxquels elle a garanti la confidentialité, ainsi que les zones géographiques dans lesquelles elle fournit ses produits sont confidentielles et font partie de sa stratégie commerciale. Ensuite, elle a

souligné que les informations demandées révèlent des éléments essentiels de ses opérations commerciales et de sa clientèle, qui, si elles étaient dévoilées, compromettraient gravement son succès commercial et fausseraient la concurrence. L'entreprise concernée a relevé craindre que la divulgation des informations demandées mènerait à des impressions erronées quant à sa politique d'exportation, ce qui aurait des conséquences sur son succès commercial, alors qu'elle applique une politique stricte en la matière. Deuxièmement, l'entreprise concernée est de l'avis que l'accès aux documents demandés serait susceptible de porter atteinte à sa sphère privée ainsi qu'à celle de « ses administrateurs, dirigeants, employés, mandataires, représentants et clients (art. 7 al. 2 LTrans). » Elle a ajouté qu'il n'est pas de notoriété publique qu'elle fournit des produits ou services à des entités ou sociétés sises en Israël. « Ce type d'information est fortement susceptible d'être recherché par des individus ou groupes opposés à Israël visant à la rendre publique dans le but d'exercer des pressions ou de stigmatiser des sociétés et individus engagés dans des activités économiques légitimes. » Dans le climat actuel, une telle divulgation pourrait, selon elle, entraîner des conséquences personnelles et réputationnelles graves en exposant les tiers et les personnes concernées à « des risques sérieux pour leur sécurité personnelle, leur intégrité physique ou leur réputation, tant professionnelle que privée. » L'entreprise concernée a par ailleurs révélé avoir déjà été victime d'actes de vandalisme et de violences. Troisièmement, elle a fait valoir que la divulgation des documents et informations demandés risque de compromettre les intérêts de la politique économique de la Suisse (art. 7 al. 1 let. f LTrans). « Toute divulgation concernant l'exportation par une société suisse de biens à double usage vers Israël ou les régions environnantes pourrait être perçue comme une indication selon laquelle la Suisse, directement ou indirectement par l'intermédiaire de la société suisse concernée, soutient les hostilités en cours. En outre, une telle divulgation pourrait révéler des informations sensibles relatives à l'orientation de la politique étrangère de la Suisse, ainsi qu'à certains aspects des politiques étrangères et de sécurité nationale d'Israël. Cela pourrait gravement nuire aux relations internationales de la Suisse, tant avec Israël qu'avec d'autres états et des organisations internationales. » Quatrièmement, l'entreprise concernée a requis que toutes les données personnelles et données de personnes morales soient anonymisées en application de l'art. 9 al. 1 LTrans. Finalement, elle a relevé que les informations contenues dans son courrier étaient confidentielles « de telle sorte que le SECO et toutes les personnes impliquées dans le présent dossier les traiteront de manière strictement confidentielle et exclusivement aux fins de la procédure de demande d'accès en vertu de la LTrans dans le cadre du présent dossier, conformément au droit applicable. » Pour conclure, la demanderesse a requis que toute divulgation des informations contenues « hors du cadre prévu par le droit applicable » devraient faire l'objet de son accord écrit préalable.

11. Le 25 juin 2025, la demanderesse d'accès a indiqué au SECO qu'elle souhaitait réduire sa demande d'accès à la période du 1^{er} septembre 2019 au 1^{er} novembre 2023.
12. Par courriel du 30 juin 2025, le SECO a répondu à la demanderesse d'accès que la consultation des entreprises concernées avait déjà eu lieu et que sa demande d'accès serait donc traitée pour la période initialement mentionnée.
13. Par courrier du 10 juillet 2025, le SECO a informé l'entreprise concernée qu'il avait examiné les motifs invoqués en faveur d'un refus ou d'une limitation d'accès et qu'il était parvenu à la conclusion que « les arguments avancés ne suffisent pas, à la lumière de la jurisprudence et de la pratique du Préposé [...], à justifier une exception selon l'art. 7 LTrans permettant de refuser l'accès. Dans ce contexte, nous continuons d'envisager de donner accès aux informations demandées par la personne privée. » Il lui a finalement indiqué qu'elle avait la possibilité de déposer une demande en médiation.
14. Le 28 juillet 2025, l'entreprise concernée a indiqué au SECO qu'elle allait déposer une demande en médiation et a requis une copie des documents et informations faisant l'objet de la demande d'accès.
15. Par courriel du 30 juillet 2025, le SECO a répondu qu'il prenait acte de l'intention de l'entreprise concernée de déposer une demande en médiation, lui a précisé les numéros des permis d'exportation concernés par la demande d'accès et l'a invitée à les consulter via son compte utilisateur ELIC.

16. Le 30 juillet 2025, l'entreprise concernée (demanderesse) a déposé une demande en médiation auprès du Préposé dans laquelle elle a contesté l'intégralité de la prise de position du SECO et a sollicité une copie des documents et informations faisant l'objet de la demande d'accès, car ces informations sont, de son point de vue, nécessaires à la préparation et à la conduite de la procédure de médiation.
17. Par courrier du 31 juillet 2025, le Préposé a accusé réception de la demande en médiation et a informé la demanderesse que la procédure de médiation se déroulera par écrit.² Dans ce cadre, il lui a donné la possibilité de lui remettre une prise de position complémentaire. La demanderesse n'a pas fait usage de cette possibilité.
18. Le 18 août 2025, le Préposé a informé le SECO du dépôt de la demande en médiation et a requis les documents concernés. Il lui a également donné la possibilité de lui remettre une éventuelle prise de position complémentaire.
19. Le 22 août 2025, le SECO a transmis au Préposé les documents concernés ainsi qu'une prise de position dans laquelle il a souligné « que certaines entreprises concernées ont exprimé leurs préoccupations quant à leur intégrité et à leur sécurité en cas de divulgation. » Il a par ailleurs maintenu son intention d'accorder l'accès.
20. Le 29 août 2025, le SECO a remis au Préposé les autorisations d'exportation de la demanderesse.
21. Par courrier du 2 septembre 2025, la demanderesse, par l'intermédiaire de son représentant juridique, a remis au Préposé les conclusions suivantes : « *Principalement* 1. Recommander de refuser la demande d'accès [...] ; *Subsidiairement* 2. Recommander de différer la demande d'accès [...] à tout le moins jusqu'à la conclusion d'un accord de paix internationalement reconnu mettant fin au conflit israélo-palestinien et israélo-iranien. 3. Recommander la limitation de la demande d'accès [...] à la communication de l'information relative à l'existence ou l'inexistence de permis d'exportations et de demandes des permis d'exportations relatives à de biens à double usage à destination d'Israël. *En tout état de cause*, 4. Recommander l'anonymisation des documents et des informations faisant l'objet de la demande d'accès [...] avant communication au, ou consultation par, l'auteur de la demande d'accès. 5. Anonymiser la recommandation du Préposé [...]. 6. Recommander qu'une communication, rédigée par [la demanderesse], soit liée à la communication à, ou à la consultation par, l'auteur de la demande d'accès [...] clarifiant la politique produit de [la demanderesse] vis-à-vis de ses exportations pour Israël, visant à ce qu'aucun de ses produits ou services ne soient utilisés de manière opérationnelle en Israël ou par Israël, qu'ils ne soient jamais utilisés dans les conflits impliquant Israël, et à ne pas exporter de matériel de guerre où que ce soit. »

Elle a également joint une prise de position dans laquelle elle a motivé le refus d'accès en s'appuyant premièrement sur l'art. 7 al. 1 let. g LTrans. Elle a estimé que les informations contenues dans les permis d'exportation sont hautement confidentielles et couvertes par une garantie de confidentialité. Si ces informations étaient dévoilées cela conduirait à « un risque significatif de/d' (i) débauchage des clients de [la demanderesse] par ses concurrents et l'identification de clients potentiels par la concurrence sans efforts de prospection du fait de la divulgation de leur identité ; (ii) atteinte au pouvoir de négociation de [la demanderesse] du fait de la divulgation de ses prix et d'érosion conséquente de ses marges ; (iii) atteinte à la stratégie commerciale de [la demanderesse] par la divulgation des marchés prioritaires et segments ciblés par [la demanderesse] ; (iv) réclamation pour violation par [la demanderesse] de ses obligations de confidentialité envers ses clients, notamment s'agissant de maintenir leur identité confidentielle et les termes de leurs contrats (objet de la vente, prix de vente, etc.) ; et (v) donner une impression erronée sur la politique de [la demanderesse] s'agissant de ses produits et services destinés à Israël [...]. » Selon la demanderesse, la réalisation de ces risques mènerait, « en particulier, à un affaiblissement économique et concurrentiel significatif [de la demanderesse] et à la perte significative d'opportunité commerciale, voire au boycott de [la demanderesse], de sorte qu'elle compromettra gravement le succès commercial de [la demanderesse] et faussera la concurrence. » Elle a considéré comme

² Selon le message relatif à la loi sur la transparence, il incombe au Préposé de fixer les modalités de détail de la procédure ; cela lui permet de choisir la formule la mieux adaptée au cas concret (message relatif à la loi fédérale sur la transparence de l'administration (loi sur la transparence, LTrans) du 12 février 2003, FF 2003 1807 (citée : FF 2003), FF 2003 1865 ; voir aussi l'arrêt du TAF A-6755/2016 du 23 octobre 2017, consid. 4.1.3.2, avec renvois).

élevée la probabilité que ces risques se réalisent, compte tenu du peu d'acteurs dans son domaine d'activité et de la proximité des produits et services offerts par ceux-ci. Enfin, les conséquences décrites seront, de l'avis de la demanderesse, inévitables et irrémédiables à la suite de la divulgation par le SECO des informations demandées.

Deuxièmement, elle a expliqué que l'accès devait aussi être refusé car la publication des documents risquerait de porter atteinte à sa sphère privée, ainsi qu'à celle de ses administrateurs, dirigeants, employés, mandataires, représentants et clients (art. 7 al. 2 LTrans). Pour la demanderesse, les informations relatives à ses activités ne sont pas de notoriété publique et donc confidentielles. Elle a ajouté que « [d]ans le climat actuel de tensions croissantes autour de toute activité économique liée à Israël, une telle divulgation risque d'entraîner des conséquences personnelles et réputationnelles graves, y compris des atteintes aux droits de la personnalité de [la demanderesse] et ses administrateurs, dirigeants, employés, mandataires, représentants et clients, notamment en les exposant à des risques sérieux pour leur sécurité personnelle, leur intégrité physique et psychique et leur réputation, tant professionnelle que privée. Ce risque n'est pas seulement abstrait et s'est déjà réalisé par le passé. [La demanderesse] a déjà été victime d'actes de vandalisme et de violences [...]. La divulgation envisagée par le SECO n'entraînera pas simplement un risque de mention desdites personnes dans les médias et de désinformation y relative, mais les exposera à des risques véritables d'atteinte à leur sécurité personnelle, leur intégrité physique et psychique et leur réputation sur la base de la désinformation suivie de colère populaire induite que la divulgation permettra d'alimenter. » La demanderesse arrive à la conclusion que, contrairement à la recommandation du PFPDT du 30 juin 2025, les informations relatives à la sphère privée des personnes mentionnées ne sauraient être dévoilées car leur intérêt privé est prépondérant au vu du risque d'atteinte grave et concret décrit ci-dessus.

Troisièmement et quatrièmement, la demanderesse a considéré que l'accès devait être refusé, car il risque de compromettre la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse (art. 7 al. 1 let. c LTrans) ainsi que les intérêts de la politique économique de la Suisse (art. 7 al. 1 let. f LTrans).

Finalement, la demanderesse a renvoyé à sa communication du 19 juin 2025 au SECO et a rappelé que, si le Préposé devait recommander autre chose au SECO que de refuser l'accès, les documents et les informations faisant l'objet de la demande d'accès devraient être anonymisés en application de l'art. 9 al. 1 LTrans et 13 al. 3 OTrans. Elle a encore répété que les informations contenues dans son courrier étaient confidentielles « de telle sorte que le PFPDT et toutes les personnes impliquées dans le présent dossier les traiteront de manière strictement confidentielle et exclusivement aux fins de la procédure de médiation dans le cadre du présent dossier, conformément au droit applicable. ». Pour conclure, la demanderesse a requis que toute divulgation des informations contenues « hors du cadre prévu par le droit applicable » devraient faire l'objet de son accord écrit préalable.

22. Le 4 novembre 2025, la demanderesse a rendu le Préposé attentif au fait que de nouveaux événements étaient survenus depuis sa prise de position (cf. ch. 21) et que ceux-ci confirment, de son point de vue, les risques d'atteinte à sa sphère privée ainsi que les risques sécuritaires soulevés.
23. Les allégations de la demanderesse et du SECO ainsi que les documents déposés sont pris en compte, dans la mesure où cela s'avère nécessaire, dans les considérants ci-après.

II Le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence considère ce qui suit :

A Considérants formels : Médiation et recommandation selon l'art. 14 LTrans

24. La demanderesse a été consultée conformément à l'art. 11 al. 1 LTrans. En qualité de tiers concerné, la demanderesse a pris part à la procédure préliminaire de demande d'accès et ainsi, est légitimée à déposer une demande en médiation (art. 13 al. 1 let. c LTrans). Celle-ci a été remise selon la forme prescrite (forme écrite simple) et dans le délai légal (20 jours à compter de la réception de la prise de position de l'autorité) au Préposé (art. 13 al. 2 LTrans).

25. La procédure de médiation peut se dérouler par écrit ou par oral (en présence de tous les intéressés ou de certains d'entre eux), sous l'égide du Préposé. C'est à lui qu'il incombe de fixer les modalités³. Si la médiation n'aboutit pas ou si aucune solution consensuelle n'est envisageable, le Préposé est tenu par l'art. 14 LTrans de formuler une recommandation fondée sur son appréciation du cas d'espèce.

B Considérants matériels

26. Selon l'art. 12 al. 1 OTrans, le Préposé examine la licéité et l'adéquation de l'appréciation de la demande d'accès par l'autorité.⁴
27. La demande d'accès (cf. ch.1) concerne « les permis d'exportations (des biens militaires spécifiques et des biens à doubles usages) et les demandes de permis d'exportations avec leurs ELIC (numéro de transaction), statuts de la transaction (autorité, refusé, négatif), demandeurs, adresses des demandeurs, pays de destination, destinataires, types de transaction et numéros de contrôle des exportations, vers Israël », délivrés par le SECO pour la période allant du 1^{er} septembre 2019 jusqu'à la réception de la demande d'accès. La demanderesse s'est opposée à la divulgation des autorisations la concernant, ces dernières font donc l'objet de la présente procédure de médiation.
28. En vertu du principe de transparence inscrit à l'art. 6 LTrans, il existe une présomption légale réfragable en faveur du libre accès aux documents officiels. L'autorité concernée doit rendre accessibles les documents officiels ou fournir les renseignements demandés sur le contenu des documents officiels, à moins qu'elle ne puisse prouver qu'une exception au sens de l'art. 7 al. 1 LTrans est donnée, qu'il s'agit d'un cas particulier au sens de l'art. 8 LTrans ou que la sphère privée (art. 7 al. 2 LTrans en relation avec l'art. 9 LTrans) doivent être protégées. La charge de la preuve pour renverser la présomption du libre accès aux documents officiels incombe à l'autorité compétente ou au tiers entendu, dans la mesure où la disposition d'exception concerne des intérêts privés. Si la preuve fait défaut, l'accès doit en principe être accordé.⁵
29. Pour que les exceptions prévues à l'art. 7 al. 1 LTrans s'appliquent, les deux conditions cumulatives suivantes doivent être remplies. L'autorité doit d'une part prouver que la publication du document causera une atteinte d'une certaine intensité, cela signifie que des conséquences mineures ou désagréables ne suffisent pas, et d'autre part, elle doit démontrer qu'il existe un risque sérieux que cette atteinte se produise.⁶ Si celle-ci est seulement envisageable ou possible, l'accès ne peut être refusé. Le mécanisme de protection des intérêts protégés par l'art. 7 al. 1 LTrans repose uniquement sur l'existence ou l'inexistence d'un risque de préjudice. Toutefois, un risque abstrait de menace des intérêts en jeu n'est pas suffisant. La doctrine exige que la menace d'atteinte résultant de la divulgation atteigne une certaine importance et qu'il existe un risque sérieux qu'elle se produise. Cette condition doit être considérée comme remplie lorsque, selon le cours ordinaire des choses, il y a une grande probabilité que le dommage se produise.⁷ D'après le message relatif à la loi sur la transparence, il suffit qu'il existe une certaine vraisemblance que l'accès à un document officiel porte atteinte à l'un des intérêts énumérés à l'art. 7 LTrans.⁸ Selon le Tribunal fédéral, l'atteinte à l'intérêt privé ou public, en raison de l'accès accordé aux documents demandés, doit paraître vraisemblable. Toute conséquence mineure ou désagréable ne suffit pas pour être considérée comme une atteinte.⁹ En présence d'un motif d'exception au sens de l'art. 7 al. 1 LTrans, l'accès ne peut pas sans autre être refusé. Il convient plutôt d'examiner au cas par cas si, le cas échéant, en application du principe de proportionnalité (voir art. 5 al. 2 Cst.),

³ Message relatif à la loi fédérale sur la transparence dans l'administration (Loi sur la transparence, LTrans) du 12 février 2003, FF 2003 1807 (cité : FF 2003), FF 2003 1865.

⁴ GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader (eds.), Stämpfli's Handkommentar zum BGÖ, Berne 2008 (cité: Handkommentar zum BGÖ), art. 13, N 8.

⁵ Arrêts du TAF A-199/2018 du 18 avril 2019, consid. 3.2.2 avec références ; A-6003/2019 du 18 novembre 2020, consid. 2.1.

⁶ ATF 142 II 340, consid. 2.2; arrêt du TAF A-6745/2017 du 6 août 2018, consid. 3.2.3.

⁷ COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Handkommentar zum BGÖ, art. 7 N 4.

⁸ FF 2003 1848.

⁹ ATF 133 II 209, consid. 2.3.3; ATF 142 II 324, consid. 3.4.

un accès limité peut être envisagé, par exemple en anonymisant, en caviardant, en publiant partiellement ou en différant la publication.¹⁰

30. D'après la demanderesse, l'accès aux informations demandées doit être refusé car il risque de compromettre la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse (art. 7 al. 1 let. c LTrans) ainsi que les intérêts de la politique économique ou monétaire de la Suisse (art. 7 al. 1 let. f LTrans).
31. D'après l'art. 7 al. 1 let. c LTrans, le droit d'accès peut être limité, différé ou refusé, lorsque l'accès à un document officiel risque de compromettre la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse. Selon le message de la loi sur la transparence¹¹, cette disposition vise essentiellement les activités policières, douanières, de renseignement et militaires. Elle permet de maintenir secrètes les mesures destinées à préserver l'activité du gouvernement en cas de situation extraordinaire, d'assurer l'approvisionnement économique ainsi que les informations sur des détails techniques ou sur l'entretien de matériel d'armement, ou de celer les informations qui conduiraient à entraver la sécurité d'infrastructures importantes ou à mettre en danger les personnes, si elles étaient rendues accessibles. En outre, selon la jurisprudence,¹² pour l'application de cette disposition, l'autorité compétente n'est pas déterminante, seuls le sont les intérêts et les biens juridiques menacés. La sécurité doit ici être comprise comme l'inviolabilité des biens juridiques des individus, de l'Etat et de ses institutions ainsi que de l'ordre juridique dans son ensemble. La sécurité intérieure et extérieure de la Suisse peut être mise en danger par des attaques et des menaces telles que la criminalité dans son ensemble, l'extrémisme et le terrorisme, ainsi que par des activités militaires et de renseignement. Toutefois, selon la jurisprudence, même si les objectifs de sécurité sont légitimes, il convient d'examiner soigneusement si la divulgation des documents demandés pourrait sérieusement compromettre la sécurité publique.¹³
32. L'exception de l'art. 7 al. 1 let. f LTrans protège les intérêts de la politique économique ou monétaire de la Suisse. Les intérêts économiques de la Suisse sont principalement touchés lorsque la Confédération risque d'être désavantagée sur le plan de la concurrence. En d'autres termes, lorsque la divulgation des documents officiels lui porterait préjudice.¹⁴ Cette exception doit garantir que la Confédération puisse élaborer des stratégies correspondantes sans pression externe. La doctrine se prononce en faveur d'une application restrictive de cette exception.¹⁵
33. La demanderesse s'est contentée de soulever les exceptions de l'art. 7 al. 1 lettres c et f LTrans, sans justifier concrètement pour quels motifs et de quelle manière les conditions de ces dispositions étaient réalisées. De plus, les exceptions mentionnées visent à protéger des intérêts publics et non des intérêts privés. Selon la jurisprudence¹⁶, les normes relatives à l'intérêt public servent à protéger l'administration et non pas les privés. Seule l'administration est légitimée à les invoquer. En l'espèce, le SECO ne les a pas fait valoir, puisqu'il est en faveur d'une divulgation des documents demandés. L'application des lettres c et f peut donc être brièvement écartée.
34. *Conclusion intermédiaire : La demanderesse ne pouvant se prévaloir d'un intérêt public et le SECO s'étant exprimé en faveur de l'accès, les exceptions prévues à l'art. 7 al. 1 lettres c et f LTrans ne peuvent pas servir à refuser l'accès.*
35. La demanderesse fait également valoir (cf. ch. 10 et 21) que l'accès entraînerait la divulgation de secrets d'affaires de l'art. 7 al. 1 let. g LTrans. Elle estime premièrement que les informations contenues dans les autorisations d'exportation sont confidentielles car couvertes par une garantie de confidentialité. Il s'agit en particulier de l'identité de ses clients et des utilisateurs finaux, des produits exportés, des quantités exportées, des prix des produits exportés, de la période d'exportation et des zones géographiques dans lesquelles les produits et services sont fournis. Deuxièmement, ses concurrents risquent, selon elle, de débaucher ses clients si leur identité est révélée.

¹⁰ Arrêt du TAF A-2565/2020 du 17 janvier 2022, consid. 3.4.

¹¹ FF 2003 1851.

¹² Arrêt du TAF A-407/2019 du 14 mai 2020, consid. 5.1, avec renvois.

¹³ Arrêt du TAF A-407/2019 du 14 mai 2020, consid. 5.1, avec renvois.

¹⁴ Voir à ce sujet SCHOCH, Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, 3ème éd. Munich 2024, § 3 ch. 278s.

¹⁵ COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Handkommentar zum BGÖ, art. 7, N 39.

¹⁶ Arrêt du TAF A-2564/2018 du 5 août 2020, consid. 6.

Troisièmement, son pouvoir de négociation sera limité si ses prix sont dévoilés. Elle considère quatrièmement que sa stratégie commerciale risque d'être dévoilée et finalement que la divulgation des informations donnerait une impression erronée sur sa politique en matière d'exportation. Si les risques énoncés se réalisent, probabilité que la demanderesse estime comme élevée, cela mènerait à un affaiblissement économique et concurrentiel significatif et à la perte significative d'opportunités commerciales, voire à son boycott. La demanderesse relève que cela compromettra gravement son succès commercial et faussera la concurrence.

36. En application de l'art. 7 al. 1 let. g LTrans, l'accès peut être limité, différé ou refusé lorsqu'il risque de révéler des secrets professionnels, d'affaires ou de fabrication. Le terme « secret d'affaires » n'est pas légalement défini. D'après la jurisprudence du Tribunal fédéral, est considéré comme secret d'affaires, toute information qui a un lien avec l'entreprise concernée, qui est relativement inconnue, c'est-à-dire qui n'est ni notoire ni facilement accessible au public, que le détenteur du secret ne veut pas divulguer (intérêt subjectif) et pour laquelle il existe un intérêt fondé au maintien du secret (intérêt objectif).¹⁷
37. Toutefois, toutes les informations commerciales ne sont pas couvertes par la notion de secret, mais uniquement les données essentielles dont la connaissance par la concurrence entraînerait des distorsions du marché et conduirait à ce qu'un avantage concurrentiel soit retiré à l'entreprise concernée ou à un désavantage concurrentiel et donc un dommage. L'objet du secret d'affaires doit concerner des informations commerciales pertinentes. Il peut s'agir, en particulier, d'informations relatives aux sources d'achat et d'approvisionnement, à l'organisation de l'entreprise, au calcul des prix, aux stratégies commerciales, aux business plans et aux listes des clients et des relations en découlant, et qui ont un caractère commercial ou d'exploitation. Une partie de la doctrine souligne une distinction entre le prix en lui-même et le calcul du prix et indique que : « Die Preiskalkulation ist ein Vorgang und der Preis ist das Resultat dieses Vorgangs ». En d'autres termes, le processus décisionnel n'est pas assimilable à la décision.¹⁸
38. Le critère décisif est de déterminer si l'information pourrait avoir des effets sur le résultat d'exploitation ou, en d'autres termes, si l'information aura un impact sur la compétitivité de l'entreprise, si elle est rendue accessible à des tiers. Une mise en danger abstraite est insuffisante.¹⁹ La violation du secret d'affaires par la publication des documents concernés doit présenter une certaine vraisemblance, une menace qui serait seulement envisageable ou possible ne suffit pas. Une conséquence mineure ou simplement désagréable engendrée par l'accès aux documents officiels ne saurait constituer une atteinte, comme par exemple du travail supplémentaire ou une attention particulière du public. La menace d'atteinte doit être grave et sérieuse.²⁰ On ne peut pas parler d'un intérêt légitime au maintien du secret lorsque les intérêts privés sont en contradiction avec l'ordre juridique.²¹
39. La charge de la preuve concernant l'existence d'un secret d'affaires revient à l'autorité compétente, ou plus précisément au maître du secret, à savoir le tiers consulté.²² Le secret d'affaires étant un intérêt privé, le détenteur du secret doit toujours indiquer concrètement et en détail à l'autorité, en quoi il s'agit d'informations devant être couvertes par le secret. Un simple renvoi général au secret d'affaires par l'entreprise est insuffisant. L'autorité ne peut pas se contenter de reprendre la position de l'entreprise, au contraire, elle doit évaluer de manière indépendante s'il existe un intérêt légitime à la protection des informations commerciales.²³ Si l'autorité, respectivement le tiers concerné, ne parvient pas à amener la preuve de l'existence d'un secret d'affaires, l'accès doit en principe être accordé. Finalement, si une limitation paraît justifiée, l'autorité doit

¹⁷ Arrêt du TF 1C_665/2017 du 16 janvier 2019, consid. 3.3.

¹⁸ TSCHERRIG, Preise als Geschäftsgeheimnis nach dem Öffentlichkeitsgesetz, in: sui-generis 2019, p. 215-226 N 24ss.

¹⁹ Arrêt du TF 1C_665//2017 du 16 janvier 2019, consid. 3.3 ; Arrêt du TAF A-3367/2017 du 3 avril 2018, consid. 7.4.

²⁰ Arrêt du TAF A-199/2018 du 18 avril 2019, consid. 3.2.2.

²¹ SCHOCH, Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, 3ème éd., Munich 2024, § 6 N 96ss.

²² Arrêt du TAF A-1432/2016 du 5 avril 2017, consid. 5.4.

²³ Arrêt du TAF A-6/2015 du 26 juillet 2017, consid. 4.5.1.2

choisir, en application du principe de la proportionnalité, la variante la moins incisive et qui porte le moins possible atteinte au principe de la transparence.²⁴

40. Il convient tout d'abord de noter que le SECO publie chaque trimestre un tableau contenant les numéros de référence des autorisations, le numéro de contrôle à l'exportation, le pays de destination et la valeur des biens autorisés.²⁵ En outre, le SECO a déjà mis à disposition de la demanderesse d'accès 36 autorisations d'exportation (cf. ch. 3)²⁶, ce qui permet de se faire une idée claire de la structure de ces autorisations d'exportation de biens à double usage selon la loi sur le contrôle des biens. Une autorisation d'exportation se compose donc de deux pages. La deuxième page porte toujours la mention « DISPOSITIONS PARTICULIÈRES pour les envois temporaires avec carnet ATA, passavant et certificat de prise en note », puis les conditions d'utilisation du permis d'exportation sont précisées ainsi que les voies de droit. La première page contient le numéro de l'autorisation d'exportation, la date d'établissement et d'échéance, les noms et adresses de l'exportateur concerné, du destinataire final et du transporteur, la désignation du bien, le tarif douanier, le numéro de contrôle à l'exportation, la quantité et la valeur ainsi qu'une case « remarques ». Les informations contenues dans une autorisation d'exportation figurent également dans la demande qui la précède ; cette demande contient en outre des informations sur l'utilisation finale.
41. La demanderesse fait entre autres valoir que l'accès risque de violer des garanties de confidentialité accordées à ses partenaires contractuels. Une telle garantie exprime avant tout la volonté subjective de la demanderesse et de ses partenaires de maintenir l'information confidentielle, ce qui n'est pas contesté en l'espèce. En tout état de cause, un accord ou une garantie de confidentialité conclu avec ses partenaires contractuels ne permet pas à lui seul de déduire l'existence de secrets d'affaires.²⁷ L'argumentation purement générale selon laquelle la divulgation des informations demandées violerait un accord de confidentialité, dont l'existence n'a pas été prouvée par la demanderesse, ne suffit pas pour déduire l'existence de secrets d'affaires à partir d'un tel accord.²⁸ La loi sur la transparence serait vidée de sa substance si un accord de confidentialité constituait à lui seul un secret d'affaires au sens de l'art. 7 al. 1 let. g LTrans. Il faut au contraire démontrer de manière suffisamment claire l'existence d'un intérêt concret et objectif au maintien du secret ainsi que le caractère relativement inconnu des informations concernées, en plus de la volonté subjective de confidentialité.²⁹
42. Concernant les autres éléments (cf. ch. 10, 21 et 35) soulevés, la demanderesse craint en particulier un risque de débauchage de ses clients et relève qu'au regard de son secteur d'activité particulier, la perte d'un seul client peut représenter une perte significative du chiffre d'affaires. Il convient de noter que la clientèle peut en principe constituer un secret d'affaires.³⁰ Toutefois, les documents disponibles, qui contiennent des informations sur des clients individuels, ne permettent pas de tirer des conclusions systématiques sur la clientèle. De surcroît, les documents demandés ne permettent pas de conclure que des relations contractuelles existent toujours avec ces partenaires ou clients. Finalement, le Préposé constate que de nombreuses entreprises, dont la demanderesse³¹, communiquent sur leurs sites internet ou sur des sites spécialisés des informations en lien avec leur clientèle et leur projet en cours. Il convient de conclure que la réalisation de ce risque n'a pas été suffisamment démontrée par la demanderesse.
43. De plus, la demanderesse craint d'une part que son pouvoir de négociation soit limité si les prix de ses produits ou services sont dévoilés et d'autre part que sa stratégie commerciale soit atteinte

²⁴ Arrêt du TAF A-199/2018 du 18 avril 2019, consid. 3.2.2.

²⁵ www.seco.admin.ch > Economie extérieure et Coopération économique > Relations économiques > Contrôles à l'exportation et sanctions > Contrôle à l'exportation des biens industriels > Statistique > dès 2015.

²⁶ Voir à ce propos les recommandations du PFPDT du 30 juin 2025 : A-D.- SECO/ Autorisations d'exportation biens à double usage.

²⁷ Arrêt du TAF A-1432/2016 du 5 avril 2017, consid. 5.5.1.

²⁸ Arrêt du TAF A-1432/2016 du 5 avril 2017, consid. 5.5.1.

²⁹ Arrêt du TAF A-1432/2016 du 5 avril 2017, consid. 5.5.1, se référant à l'arrêt du TF 1C_122/2015 du 18 mai 2016, consid. 2.3.

³⁰ Arrêt du TAF A-6108/2016 du 28 mars 2018, consid. 6.3.

³¹ Les sources ne peuvent être citées au risque de dévoiler l'identité de la demanderesse (cf. art. 13 al. 2 et 3 OTrans).

par la divulgation des informations demandées. Cependant, elle n'étaye ni ne prouve ses affirmations et laisse ainsi ouverte la question de savoir comment et dans quelle mesure elle subirait concrètement un tel préjudice en cas de divulgation des informations demandées. Un risque abstrait de préjudice ne suffit pas à justifier un intérêt objectif au maintien du secret.³² De l'avis du Préposé, la demanderesse n'a pas suffisamment démontré, avec ses seules indications générales, dans quelle mesure il existe un intérêt objectif au maintien du secret des informations demandées. Selon la jurisprudence³³, de telles allégations générales ne suffisent pas pour démontrer l'existence de secrets d'affaires. En outre, il convient de relever que les autorisations délivrées sont arrivées à échéance et que selon certaines sources d'information publiques, la demanderesse n'envisage plus de nouvelles exportations vers le pays concerné.³⁴ De l'avis du Préposé, la demanderesse n'a, jusqu'à présent, pas démontré de manière suffisante, avec ses seules indications générales, dans quelle mesure il existe un intérêt objectif au maintien du secret des informations demandées.

44. Finalement, la demanderesse fait part de ses craintes quant à une interprétation erronée de sa politique en matière d'exportation, ce qui pourrait également mener à un affaiblissement économique et concurrentiel. La demanderesse n'explique toutefois pas en quoi sa politique en matière d'exportation est une information commerciale protégée par le secret d'affaires ni dans quelle mesure sa divulgation pourrait concrètement influencer sa compétitivité et engendrer un dommage. Par ailleurs, le Préposé a constaté, en consultant des sources d'information accessibles à tous, que la politique de la demanderesse en matière d'exportation vers Israël est publique.³⁵
45. *Conclusion intermédiaire : jusqu'à présent, la demanderesse n'a pas suffisamment démontré que l'accès aux autorisations d'exportation constitue une atteinte aux secrets d'affaires au sens de l'art. 7 al. 1 let. g LTrans. Elle n'a en particulier pas motivé avec le degré de motivation exigé par la jurisprudence l'existence d'un intérêt objectif au maintien du secret. De l'avis du Préposé, les conditions d'application de l'art. 7 al. 1 let. g LTrans ne sont pas remplies.*
46. La demanderesse considère que l'accès aux autorisations d'exportation est susceptible de porter atteinte à sa sphère privée, ainsi qu'à celles de ses administrateurs, dirigeants, employés, mandataires, représentants et clients. Du point de vue de la demanderesse, ni le fait qu'elle livre des produits ou des services vers Israël ni ses clients, ne sont de notoriété publique. Elle craint en particulier qu'en raison du climat de tension actuel, la divulgation entraîne des conséquences personnelles et réputationnelles graves pour tous les acteurs énoncés, notamment « en les exposant à des risques sérieux pour leur sécurité personnelle, leur intégrité physique et psychique et leur réputation, tant professionnelle que privée. » Elle ajoute que ces atteintes se sont déjà produites et vont se reproduire. La demanderesse a de plus fait part au Préposé de nouveaux événements³⁶ (cf. ch. 22) survenus depuis sa prise de position (cf. ch. 21) qui confirment, de son point de vue, les risques d'atteinte à sa sphère privée ainsi que les risques sécuritaires soulevés.
47. Selon l'art. 7 al. 2 LTrans, l'accès est limité, différé ou refusé lorsqu'il peut porter atteinte à la sphère privée de tiers. Exceptionnellement, l'accès peut être accordé, malgré une éventuelle atteinte à la sphère privée du tiers, si l'intérêt public en faveur de la divulgation est prépondérant. D'après l'art. 9 al. 1 LTrans, les documents officiels contenant des données personnelles doivent être si possible rendus anonymes. L'obligation d'anonymisation n'est cependant pas absolue, mais doit être appréciée au cas par cas.³⁷ L'autorité doit accorder l'accès si la sphère privée de la personne concernée n'est pas affectée ou lorsque la consultation des documents n'aura qu'une simple conséquence désagréable ou moindre sur cette personne. Lorsque l'atteinte à la sphère privée n'est qu'envisageable ou peu probable, le droit d'accès doit également être accordé.³⁸ Si

³² Arrêt du TAF A-1432/2016 du 5 avril 2017, consid. 5.5.1.

³³ Arrêt du TAF A-1432/2016 du 5 avril 2017, consid. 5.4.

³⁴ Les sources ne peuvent être citées au risque de dévoiler l'identité de la demanderesse (cf. art. 13 al. 2 et 3 OTrans).

³⁵ Les sources ne peuvent être citées au risque de dévoiler l'identité de la demanderesse (cf. art. 13 al. 2 et 3 OTrans).

³⁶ Les sources ne peuvent être citées au risque de dévoiler l'identité de la demanderesse (cf. art. 13 al. 2 et 3 OTrans).

³⁷ Arrêt du TAF A-6054/2013 du 18 mai 2015, consid. 4.2.1.

³⁸ Arrêt du TAF A-3577/2022 du 26 septembre 2023, consid. 9.3.5 et références citées ; FLÜCKIGER, in: Handkommentar zum BGÖ, Art. 9, N 13s.

un demandeur demande explicitement l'accès à des données concernant des personnes déterminées, qui ne peuvent donc pas être anonymisées, l'accès doit être évalué selon l'art. 9 al. 2 LTrans conformément à l'art. 36 de la loi fédérale sur la protection des données (LPD ; RS 235.1), respectivement de l'art. 57s de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA ; RS 172.010), lorsqu'il s'agit de données relatives à des personnes morales.

48. La demanderesse d'accès souhaite obtenir les autorisations d'exportation et les demandes d'autorisation d'exportation de biens à double usage (cf. ch. 1). Rien dans les informations en possession du Préposé ne permet de conclure que la demanderesse d'accès ne s'intéresse pas aux données personnelles ou données relatives à des personnes morales figurant dans les autorisations. Une anonymisation, au sens de l'art. 9 al. 1 LTrans, des autorisations et demandes d'exportation concernant la demanderesse ne peut donc pas être envisagée. Il convient de procéder à une pesée des intérêts conformément à l'art. 9 al. 2 LTrans.
49. L'art. 36 al. 3 LPD et l'art. 57s al. 4 LOGA sont les dispositions pertinentes en l'espèce. Selon ces deux dispositions, les organes fédéraux peuvent, dans le cadre de leur activité, communiquer des données personnelles ou des données relatives à des personnes morales d'office ou en vertu de la loi sur la transparence, si les données concernées sont en rapport avec l'accomplissement de tâches publiques (let. a) et si la communication répond à un intérêt public prépondérant (let. b). En raison de la définition légale donnée au document officiel (art. 5 al. 1 LTrans)³⁹, la première condition est remplie par la simple présence de tels documents. La deuxième condition implique pour l'autorité de procéder à une pesée des intérêts entre l'intérêt public à l'accès aux documents officiels et l'intérêt privé du tiers concerné à la protection de sa sphère privée.⁴⁰
50. La pondération des intérêts privés tient en particulier compte de la nature des données en question, de la fonction et de la position de la personne concernée ainsi que des possibles conséquences⁴¹ entraînées par la divulgation. En outre, les données osent uniquement être dévoilées si cela n'entraîne pas un désavantage conséquent pour les tiers concernés.⁴² Dans ce contexte, des intérêts pertinents peuvent être par exemple une atteinte à l'image, à la réputation ou à la position professionnelle.⁴³ Toute divulgation de données personnelles ou de données relatives à des personnes morales ne constitue pas automatiquement une atteinte à la sphère privée susceptible de justifier un refus d'accès aux documents demandés. Toute communication de données personnelles ou de données relatives à des personnes morales ne constitue pas une atteinte à la sphère privée qui pourrait justifier un refus systématique de l'accès au document demandé. Le risque d'une atteinte grave à la personnalité doit présenter un certain degré de probabilité. La menace d'atteinte résultant de l'octroi de l'accès doit donc être importante. Des conséquences insignifiantes et simplement désagréables ne suffisent pas à faire valoir un intérêt privé prépondérant, pas plus qu'une atteinte à la personnalité simplement possible ou vaguement probable.⁴⁴ A noter que le besoin de protection relatif à la sphère privée est naturellement moins important s'agissant des personnes morales que des personnes physiques. L'intérêt à la protection des données des personnes morales revêt donc moins d'importance, et celle-ci diminue d'autant plus que l'activité exercée est proche de l'État.⁴⁵
51. Il convient également de tenir compte de l'intérêt public à l'accès aux documents officiels. A l'intérêt (général) à la transparence de l'administration (art. 1 LTrans) peuvent s'ajouter d'autres intérêts publics jugés prépondérants.⁴⁶ Conformément à l'art. 6 al. 2 OTrans, l'intérêt public à l'accès peut prévaloir notamment lorsque le droit d'accès à un document répond à un besoin particulier d'information de la part du public suite entre autres à des événements importants (let. a), lorsque le

³⁹ Arrêt du TAF A-1135/2011 du 7 décembre 2011, consid. 7.1.1.

⁴⁰ Se référant à la disposition antérieure, art. 19 aLPD, mais transposable : arrêt du TAF A-6108/2016 du 28 mars 2018, consid. 7.

⁴¹ Arrêt du TF 1C_14/2016 du 23 juin 2016, consid. 3.4.

⁴² Arrêt du TAF A-7405/2014 du 23 novembre 2015, consid. 6.5.4.

⁴³ ATF 142 II 340, consid. 4.6.8.

⁴⁴ Arrêt du TF 1C_14/2016 du 23 juin 2016, consid. 3.4; Arrêt du TAF A-8073/2015 du 13 juillet 2016, consid. 6.1.3; Arrêt du TF 1C_14/2016 du 23 juin 2016, consid. 3.4; Arrêt du TAF A-8073/2015 du 13 juillet 2016, consid. 6.1.3.

⁴⁵ ATF 144 II 77, consid. 5.6 ; arrêt du TAF A-1722/2022 du 21 février 2024, consid. 8.1.5.

⁴⁶ Arrêt du TAF A-8073/2015 du 13 juillet 2016, consid. 6.1.5.

droit d'accès sert à protéger des intérêts publics notamment l'ordre, la sécurité ou la santé publics (let. b), ou lorsque la personne dont la sphère privée pourrait être atteinte par le droit d'accès, est liée à une autorité soumise à la loi sur la transparence par un rapport de fait ou de droit qui lui procure des avantages importants (let. c).

52. La demanderesse (cf. ch. 46) craint en particulier une atteinte à sa réputation en raison du contexte actuel. Le Préposé constate que la demanderesse a déjà fait l'objet de l'attention des médias et ne voit pas dans quelle mesure la divulgation des autorisations d'exportation délivrées et contrôlées par le SECO en conformité avec les bases légales applicables pourrait engendrer une atteinte réputationnelle complémentaire. A noter également que l'exportation de biens à double usage repose sur une décision libre et consciente de la demanderesse et qu'il est de notoriété publique qu'elle exporte des biens à double usage vers Israël. Par conséquent, la communication des informations demandées pourrait certes entraîner des conséquences désagréables à court terme pour la demanderesse, par exemple sous la forme d'une nouvelle présence médiatique temporairement plus importante, associée à des questions et des commentaires critiques. Toutefois, selon la jurisprudence qui pose des exigences strictes, cela ne suffit pas pour refuser sur la base de ce motif l'accès aux données de la demanderesse.⁴⁷
53. La demanderesse fait également valoir que la divulgation des informations demandées représente un risque d'atteinte à la sécurité personnelle, l'intégrité physique et psychique de ses administrateurs, dirigeants, employés, mandataires, représentants et clients. Elle précise que des actes de vandalisme et de violence ont déjà été perpétrés à son encontre.⁴⁸ Le Préposé relève ici que seules les données personnelles et la sphère privée des personnes effectivement mentionnées dans les documents demandés peuvent être concernées par la divulgation.⁴⁹ Pour le surplus, le Préposé constate que tant le nom de la demanderesse et celui de sa direction que ses activités en lien avec Israël sont déjà connus du public, comme le démontrent les documents remis par la demanderesse (cf. ch. 22). Dès lors, le Préposé ne voit pas dans quelle mesure la divulgation des documents demandés, qui, comme déjà mentionné, démontrent que l'activité de la demanderesse est conforme aux exigences légales en matière d'exportation des biens à double usage, pourrait causer une nouvelle atteinte à la sécurité ou à l'intégrité physique et psychique. Par ailleurs, la demanderesse a, par le passé, communiqué au moins sur une partie de ses collaborations avec des entreprises israéliennes.⁵⁰ Finalement, il faut encore tenir compte du fait que la demanderesse et ses clients sont des personnes morales qui ont donc un besoin de protection plus faible de leur intérêt privé par rapport à une personne physique. En considération de ce qui précède, le Préposé conclut que le risque d'une nouvelle atteinte semble faible et que la demanderesse n'est pas parvenue à démontrer que la divulgation des informations demandées risquerait d'engendrer des conséquences graves pour les personnes concernées.
54. Finalement, selon la demanderesse, l'intérêt général du public à obtenir les informations ne saurait prévaloir les intérêts privés énoncés précédemment. Le Préposé constate au contraire qu'il existe un intérêt public important et pas uniquement général. En effet, il existe en l'espèce un intérêt public fort dans la mesure où les exportations de biens à double usage font régulièrement l'objet de débats controversés dans l'opinion publique, dans les médias⁵¹ et dans les interventions parlementaires.⁵² Il y a donc lieu de supposer que le public a un intérêt particulier à être informé au sens de l'art. 6 al. 2 let. a OTrans. Il convient du reste de souligner que l'exportation de tels biens

⁴⁷ ATF 144 II 91, consid. 4.8 ; Arrêt du TAF A-7481/2019 du 17 juin 2020, consid. 8.5.5 avec référence.

⁴⁸ Sources fournies par la demanderesse ne pouvant pas être citées au risque de dévoiler son identité (cf. art. 13 al. 2 et 3 OTrans).

⁴⁹ Recommandation du 11 avril 2025: SECO / Liste Vermittlungsgeschäfte von Kriegsmaterial 2014-2023, N 45.

⁵⁰ Les sources ne peuvent être citées au risque de dévoiler l'identité de la demanderesse (cf. art. 13 al. 2 et 3 OTrans).

⁵¹ « Des entreprises romandes utilisées par Israël pour sa guerre à Gaza », RTS du 22 août 2024; « Schweiz exportiert militärisch nutzbare Güter nach Israel », SRF du 22 août 2024; « Schweiz unter Beschuss wegen Lieferungen an Israel », Blick du 28 octobre 2024; « Heikler Transfer von Know-How? », WOZ 45/2023; « Exporte in die Ukraine von Kryptotechnik, Lasen und Minengeräten schnellen hoch », Sonntagszeitung du 20 mai 2023; « Helvetias Beitrag zum Krieg: wie Schweizer Maschinen trotz Exportkontrollen in russische Rüstungsgebiete gelangten », NZZ du 12 septembre 2022.

⁵² Motion Fivaz 24.3350 (« Gaza. Suspension de la coopération militaire avec les États impliqués dans le conflit »); Interpellation Weichelt 23.3310 (« Utilisation de biens à double usage provenant de Suisse dans la guerre contre l'Ukraine »).

n'est autorisée qu'avec une autorisation délivrée par le SECO, conformément à la loi sur le contrôle des biens.⁵³ Ces exportations sont ainsi contrôlées par l'État.⁵⁴ L'intérêt public à l'accès est donc également justifié par l'art. 6 al. 2 let. c OTrans : les entreprises qui obtiennent une autorisation d'exportation correspondante bénéficient d'un avantage économique par rapport à celles qui n'en ont pas. Le fait que l'exportation soit dépendante d'une autorisation et partant de l'appréciation d'une autorité comporte des risques quant à la conformité de la mise en œuvre. Afin de garantir que les contrôles effectués par les autorités lors de l'exportation de biens à double usage soient correctement effectués, il est donc important qu'ils puissent être vérifiés.⁵⁵ Il est dans l'intérêt du public et de l'administration que les informations relatives aux autorisations accordées soient aussi transparentes que possible, notamment afin de contrer d'éventuels soupçons ou spéculations.⁵⁶

55. Il ressort des informations livrées par le SECO que pendant la période couverte par la demande d'accès, il a délivré 292 autorisations d'exportation à 66 entreprises exportatrices (cf. ch. 4). Dans le cadre du traitement de la demande d'accès, il a entendu les 66 entreprises bénéficiaires des autorisations d'exportation, conformément à l'art. 11 al. 1 LTrans. En ce qui concerne l'accès aux autres données relatives à d'autres personnes morales contenues dans les autorisations d'exportation (par exemple, intermédiaires, transporteurs, destinataires finaux), le Préposé constate que le SECO a renoncé à consulter ces personnes. Dans sa prise de position à destination de la demanderesse (cf. ch. 13), l'autorité a mentionné que « les arguments avancés ne suffisent pas, à la lumière de la jurisprudence et de la pratique du Préposé [...], à justifier une exception selon l'art. 7 LTrans permettant de refuser l'accès ». Le SECO signale au Préposé (cf. ch. 19) que « certaines entreprises concernées ont exprimé leurs préoccupations quant à leur intégrité et à leur sécurité en cas de divulgation. » Il a en outre indiqué au Préposé qu'une consultation de tous les importateurs, négociants, destinataires finaux, etc. concernés par la demande d'accès et situés à l'étranger serait, dans cette configuration particulière, disproportionnée. Le SECO semble également partir du principe que la pesée préliminaire des intérêts penche si clairement en faveur de la publication qu'il n'y a pas lieu de craindre sérieusement que des intérêts privés ignorés des autres entreprises mentionnées, qui pourraient conduire à une conclusion différente, soient découverts. La demanderesse elle-même n'a jusqu'à présent avancé aucun argument qui contredirait une telle appréciation du SECO.
56. À cet égard, le Préposé relève que, sur le marché fortement réglementé des biens à double usage, les relations commerciales individuelles (en particulier avec les destinataires finaux) et les acteurs concernés revêtent une importance particulière : l'exportateur doit ainsi s'assurer, à l'aide d'une « déclaration de destination finale » (art. 8 let. d OBC), que les biens à double usage exportés ne seront pas utilisés à des fins illicites par le destinataire final. Comme déjà mentionné au chiffre 54, la mise en œuvre des dispositions légales relatives à l'exportation de biens à double usage et les contrôles correspondants de l'utilisation de ces biens présentent un intérêt particulier pour le public, qui s'étend donc également à la divulgation des données des autres personnes morales mentionnées dans les documents demandés. Par conséquent, le Préposé estime que, dans le cas présent, la pesée préliminaire des intérêts effectuée par le SECO, qui arrive à la conclusion que l'intérêt public à l'octroi de l'accès, qui répond à l'exigence de transparence et vise précisément à contrôler l'activité administrative, notamment le contrôle des exportations, l'emporte sur les intérêts privés identifiables des autres personnes morales concernées, n'est pas abusive.
57. *Conclusion intermédiaire : Selon le Préposé, le SECO peut s'en tenir à sa pesée des intérêts préliminaires, selon laquelle l'intérêt public à obtenir l'accès aux données de la demanderesse contenues dans les documents demandés l'emporte sur les intérêts privés reconnaissables à maintenir le secret. En ce qui concerne les autres personnes mentionnées dans les documents, le Préposé constate qu'il appartient en fin de compte au SECO, en tant qu'autorité compétente*

⁵³ Le Parlement s'est penché en septembre 2025 sur la question de savoir si les biens pouvaient continuer à être exportés vers Israël. Il a maintenu le régime existant, Dépêche ATS du 11 septembre 2025 « Gaza : le Parlement ne veut pas de sanctions contre Israël » ; "voir « Das Parlament lehnt fast alle Sanktionen gegen Israel ab », Tagesanzeiger du 11 septembre 2025.

⁵⁴ Cf. arrêt du TAF 6108/2016 du 28 mars 2018, consid. 7.4.

⁵⁵ AMMANN/LANG, Anwaltspraxis Datenschutzrecht, ch. 25.76.

⁵⁶ AMMANN/LANG, Anwaltspraxis Datenschutzrecht, ch. 25.96.

pour traiter la demande d'accès, d'entendre, outre la demanderesse, les autres personnes éventuellement concernées par la demande d'accès, conformément à l'art. 11 LTrans.

58. *Pour résumer, le Préposé arrive à la conclusion que :*
- *La demanderesse n'est pas habilitée à invoquer les exceptions prévues à l'art. 7 al. 1 let. c et f LTrans, car celles-ci visent l'intérêt public. De l'avis du Préposé, les exceptions de l'art. 7 al. 1 lettres c et f LTrans ne sont pas applicables en l'espèce. (cf. ch. 30-34).*
 - *La demanderesse n'a jusqu'à présent pas démontré, avec le degré de motivation exigé par la jurisprudence, que la divulgation des documents demandés révélerait des secrets d'affaires protégés au sens de l'art. 7 al. 1 let. g LTrans (cf. ch. 35-45).*
 - *Il existe un intérêt public prépondérant en faveur de la publication des informations demandées (art. 9 al. 2 LTrans en relation avec l'art. 36 al. 3 LPD et l'art. 57s al. 4 LOGA, en relation avec l'art. 6 al. 2 let. a et c OTrans) (cf. ch. 46-57).*
59. *Il appartient à l'autorité compétente d'examiner si les personnes concernées doivent être entendues conformément à l'art. 11 LTrans. Le Préposé souligne que, selon la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral, il suffit, pour garantir le droit d'être entendu, que les tiers concernés aient eu au moins une fois la possibilité de s'exprimer sur l'affaire avant que la décision ne soit rendue⁵⁷ et qu'ils puissent faire valoir leurs éventuels intérêts privés dans le cadre d'une prise de position correspondante dans la procédure de décision.*
60. *Enfin, le Préposé relève que, dans le cadre d'une éventuelle procédure de décision faisant suite à la présente recommandation, la demanderesse est libre de prouver l'applicabilité de l'exception prévue à l'art. 7 al. 1 let. g LTrans ou de toutes autres exceptions, avec le degré de motivation suffisant exigé par la jurisprudence.*

Dispositif à la page suivante

⁵⁷ Arrêt du TAF A-6755/2016 du 23 octobre 2017, consid. 4.1.4.

III Se fondant sur les considérants susmentionnés, le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence recommande ce qui suit :

61. Le Secrétariat d'État à l'économie accorde l'accès aux documents concernant la demanderesse conformément au chiffre 58.
62. Dans les dix jours à compter de la réception de la recommandation, la demanderesse peut requérir que le Secrétariat d'État à l'économie rende une décision selon l'art. 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) si elle n'est pas d'accord avec la recommandation (art. 15 al. 1 LTrans).
63. Le Secrétariat d'État à l'économie rend une décision selon l'art. 5 PA s'il refuse d'octroyer l'accès conformément à la recommandation (art. 15 al. 2 LTrans).
64. Le Secrétariat d'État à l'économie rend la décision dans les 20 jours à compter de la réception de la recommandation ou de la requête de décision (art. 15 al. 3 LTrans).
65. La présente recommandation est publiée. Afin de protéger les données relatives aux participants à la procédure de médiation, le nom de la demanderesse et de la demanderesse d'accès sont anonymisés (art. 13 al. 3 OTrans).
66. La recommandation est notifiée à :
- Recommandé (R) avec avis de réception
H.__ (demanderesse) (partiellement anonymisée)
représentée par :
Y.__
 - Recommandé (R) avec avis de réception
Secrétariat d'État à l'économie
Holzikofenweg 36
3003 Berne
67. Une copie de cette recommandation est envoyée à:
- A-Post+
X.__ (demanderesse d'accès) (partiellement anonymisée)

Astrid Schwegler
Cheffe supp. Domaine de direction
Principe de la transparence

Mélissa Beutler
Juriste Domaine de direction
Principe de la transparence