



Cour I
A-5931/2025

Arrêt du 5 janvier 2026

Composition

Jérôme Candrian (président du collège),
Stephan Metzger, Maurizio Greppi, juges,
Tobias Sievert, greffier.

Parties

X. _____ SA,
représentée par
Maîtres Christophe Emonet et Nicolas C. Herren,
Pestalozzi Avocats SA,
recourante,

contre

Ministère public de la Confédération MPC,
Guisanplatz 1, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Demande d'accès à des décisions en matière pénale pro-
nonçant des mesures conservatoires finales ou amendes ;
décision du 24 juillet 2025.

Faits :**A.**

Par requête du 9 avril 2025, X. _____ SA (ci-après : la requérante) a, par le biais de ses mandataires, requis du Ministère public de la Confédération (ci-après également : le MPC) la consultation de décisions prononçant des mesures conservatoires finales ou amendes rendues dans l'affaire Y. _____.

A l'appui de sa demande, la requérante a exposé qu'elle avait, en tant que partie plaignante dans des procédures pénales conduites par le MPC en marge de l'affaire Y. _____ ou Z. _____, découvert divers jugements et ordonnances prononçant des mesures conservatoires finales ou amendes. Elle avait déjà, en tant que victime, formulé des requêtes de restitution, respectivement d'allocation, des fonds confisqués ou saisis à titre définitif, voire des amendes prononcées.

A cet égard, la requérante a indiqué qu'elle était fondée à croire que le MPC, voire aussi le Tribunal pénal fédéral, avaient rendu, dans le complexe d'affaires concerné, d'autres décisions prononçant des mesures conservatoires finales ou des amendes. Elle a sollicité l'accès à ces décisions afin de pouvoir faire valoir ses droits en lien avec la restitution ou l'allocation des valeurs confisquées ou définitivement saisies, ainsi qu'avec les amendes versées.

B.

B.a Par lettre du 24 juillet 2025, le MPC a partiellement donné suite à la demande d'accès de la requérante. Il lui a transmis une liste des procédures – pendantes et closes – ayant donné lieu à des décisions ordonnant des mesures de séquestre et des confiscations dans le complexe d'affaires en cause. Compte tenu de la nature de la demande et des intérêts invoqués par la requérante, le MPC a toutefois refusé de lui communiquer les autres procédures, dans lesquelles les décisions ordonnaient d'autres mesures ou n'en prévoyaient aucune.

B.b Au pied de la lettre figure l'indication des voies de droit suivante :

« Conformément à l'art. 393 al. 1 let. a CPP, le recours est recevable contre les décisions et les actes de procédure de la police, du ministère public et des autorités pénales compétentes en matière de contraventions. Le recours contre les décisions notifiées par écrit ou oralement est motivé et adressé par écrit, dans un délai de dix jours, à l'autorité de recours (art. 396 al. 1 CPP), soit en l'occurrence à la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral, Viale Stefano Franscini 7, 6500 Bellinzone ».

C.

C.a Par mémoire du 4 août 2025, X. _____ SA (ci-après : la recourante) a formé, par l'intermédiaire de ses mandataires, un recours au Tribunal administratif fédéral (ci-après également : le Tribunal) contre la décision du Ministère public de la Confédération (ci-après également : l'autorité inférieure) du 24 juillet 2025.

La recourante conclut principalement à l'annulation de la décision entreprise uniquement en tant qu'elle lui refuse l'accès aux décisions ne prononçant pas des mesures de confiscation. Elle demande que l'autorité inférieure lui remette, sous 15 jours, copie de toutes décisions en sa possession prononçant des mesures conservatoires finales ou amendes dans l'affaire Y. _____ ou ayant un lien avec elle. Préalablement, la recourante conclut à la production du dossier par l'autorité inférieure.

A l'appui de son recours, elle fait en substance valoir qu'elle dispose d'un intérêt à obtenir copie des décisions concernées. Elle serait en droit de requérir les valeurs patrimoniales séquestrées s'il était établi que celles-ci sont le produit d'infractions commises à son encontre. Elle serait également en droit de requérir une allocation au lésé.

C.b La recourante a formé en parallèle un recours auprès de la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral contre la même décision de l'autorité inférieure du 24 juillet 2025 (procédure BB.2025.73). Elle a estimé qu'un doute subsistait sur la compétence de l'autorité de recours pour connaître de la présente affaire.

D.

D.a Par ordonnance du 18 août 2025, le Tribunal a ouvert un échange de vues avec le Tribunal pénal fédéral sur leurs compétences respectives à connaître du recours du 4 août 2025.

D.b Par lettre du 1^{er} septembre 2025, le Tribunal pénal fédéral a estimé que la compétence de la Cour des plaintes pour juger de la présente cause devait être admise. Dès lors que la recourante estime qu'elle pourrait faire valoir des prétentions en lien avec les fonds confisqués ou séquestrés, la Cour des plaintes pourrait être appelée à statuer en cas de recours contre les prononcés de l'autorité inférieure concernant le sort desdits fonds. Par ailleurs, puisque les éventuelles prétentions pourraient concerner tant des procédures closes que des procédures encore pendantes, la Cour des plaintes pourrait également devoir statuer sur d'éventuels recours dans ce contexte. Enfin, la compétence de la Cour des plaintes pour juger de la

présente cause s'avère conforme au principe d'économie de procédure et permet d'éviter des décisions contradictoires.

D.c Par lettre du 3 septembre 2025, l'autorité inférieure s'est rapportée à justice quant à la compétence du Tribunal pour connaître du recours du 4 août 2025. Dans une prise de position du 5 septembre 2025 à l'attention de la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral, le MPC explique toutefois qu'il appartient au Tribunal administratif fédéral de trancher la question de l'accès au dossier de procédures nationales closes.

D.d Dans ses observations du 16 septembre 2025, transmises par le Tribunal pénal fédéral au Tribunal le 18 septembre 2025 comme objet de sa compétence, la recourante considère que la décision entreprise est sujette à recours tant auprès de la Cour des plaintes que du Tribunal administratif fédéral. Alors que la Cour des plaintes devrait être compétente en tant que la demande d'accès de la recourante s'inscrit dans une nouvelle procédure, le Tribunal administratif fédéral devrait être compétent pour les procédures sous-jacentes clôturées dans lesquelles des créances compensatrices ont été ordonnées. Cela étant, à considérer que ces procédures sous-jacentes doivent être réouvertes, la Cour des plaintes serait compétente. La recourante ajoute que, compte tenu de la nature de ses requêtes et des procédures déjà en cours au Tribunal pénal fédéral, la compétence de la Cour des affaires pénales paraît plus vraisemblable que celle de la Cour des plaintes. La recourante réitère toutefois que la compétence pour connaître du recours contre la décision entreprise revient tant à la Cour des plaintes qu'au Tribunal administratif fédéral. A cet égard, les procédures y relatives devraient être suspendues dans l'attente des décisions sur le fond de la Cour des affaires pénales du Tribunal pénal fédéral, à savoir en lien avec les requêtes en restitution au lésé, respectivement d'allocation de créances compensatrices.

D.e Par décision incidente du 25 septembre 2025, la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral a suspendu la procédure de recours relative à la décision entreprise du 24 juillet 2025. A l'appui de sa décision, la Cour des plaintes a estimé qu'il se justifiait de suspendre la procédure de recours jusqu'à droit connu sur la procédure pendante devant le Tribunal administratif fédéral. Ce dernier ayant entamé l'échange de vues, il convient de lui laisser le conclure, le cas échéant par décision.

D.f Par ordonnance du 30 septembre 2025, le Tribunal a pris acte de la décision incidente du 25 septembre 2025 de la Cour des plaintes du

Tribunal pénal fédéral tout en réservant la suite de la procédure quant à sa propre compétence.

D.g Par correspondance du 13 novembre 2025, la recourante a fait parvenir au Tribunal une copie des observations déposées le même jour à la Cour des affaires pénales du Tribunal pénal fédéral en lien avec des requêtes d'allocation au lésé.

En tant que besoin, les autres faits et arguments pertinents des parties seront examinés dans les considérants en droit ci-dessous.

Droit :

1.

1.1 La procédure de recours devant le Tribunal administratif fédéral est régie par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), pour autant que la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32) n'en dispose pas autrement (cf. art. 2 al. 4 PA ; art. 37 LTAF).

1.2 Le Tribunal examine d'office sa compétence (art. 7 PA) et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

1.3

1.3.1 Le Tribunal connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA (art. 31 LTAF), fondées sur le droit public fédéral et émanant des autorités énumérées à l'art. 33 LTAF, pour autant qu'aucune des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF ne soit réalisée.

1.3.2 L'autorité qui se tient pour incompétente prend une décision d'irrecevabilité si une partie prétend qu'elle est compétente (art. 9 al. 2 PA). Elle transmet sans délai l'affaire à l'autorité compétente (art. 8 al. 1 PA). L'autorité qui tient sa compétence pour douteuse ouvre sans délai un échange de vues avec l'autorité qu'elle considère comme compétente (art. 8 al. 2 PA).

2.

2.1 L'acte présentement attaqué est une décision du 24 juillet 2025 par laquelle le MPC, sur requête de la recourante, lui communique des décisions prononçant des mesures de séquestre et des confiscations dans l'affaire Y. _____. Le MPC refuse toutefois de transmettre à la recourante les décisions où sont ordonnées « *uniquement d'autres mesures, ou n'en*

ordonnant aucune » dans des procédures pénales closes ou encore pendantes en marge de l'affaire en cause.

2.2 Cette décision mentionne qu'elle est susceptible de faire l'objet d'un recours à la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral dans un délai de dix jours conformément à l'art. 393 al. 1 let. a et à l'art. 396 al. 1 du code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (CPP, RS 312.0).

2.3 Or, la recourante a considéré qu'un doute subsistait quant à la compétence de l'autorité appelée à connaître de son recours, raison pour laquelle elle a saisi tant la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral que le Tribunal administratif fédéral. Selon elle, la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral serait compétente dans la mesure où sa demande d'accès au dossier s'inscrit dans une nouvelle procédure, tandis que le Tribunal administratif fédéral serait compétent pour la demande de consultation en ce qu'elle porte sur des décisions rendues dans des procédures pénales *a priori* clôturées. L'objet des deux procédures est, en substance, identique. La recourante demande à chacune des juridictions l'annulation de l'acte attaqué en ce qu'il refuse la transmission des décisions ne prononçant pas de mesures de confiscation. Ce faisant, la recourante sollicite du MPC la communication des décisions prononçant des mesures conservatoires finales ou des amendes rendues dans l'affaire Y._____.

2.4 Dans ces circonstances, le Tribunal de céans doit statuer sur la recevabilité du recours formé le 4 août 2025 devant lui.

3.

3.1 Les règles de compétence, qui garantissent la sécurité du droit et l'égalité de traitement, sont de nature impérative. En droit public fédéral, elles relèvent essentiellement de l'organisation judiciaire de la Confédération et doivent être observées strictement par les autorités appelées à statuer sur les requêtes qui leur sont soumises (cf. ATF 99 Ia 317 consid. 4a ; arrêt du Tribunal fédéral [TF] 2C_1016/2018 du 5 juin 2019 consid. 3.4 ; ATAF 2009/49 consid. 9.3 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral [TAF] A-2499/2023 du 15 décembre 2023 consid. 3 ; LAURENT BUTTICAZ, in : François Bellanger/Jérôme Candrian/Madeleine Hirsig-Vouilloz [édit.], Commentaire romand, Loi fédérale sur la procédure administrative, 2024, art. 7 PA n° 58). En aucun cas, la compétence ne peut être créée par accord entre l'autorité et la partie (art. 7 al. 2 PA ; Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi sur la procédure administrative du 24 septembre 1965, FF 1965 II 1383, p. 1400).

3.2 Une autorité ne peut appliquer des règles générales et abstraites à un cas individuel et concret que si elle est compétente sur les plans matériel, fonctionnel et territorial (cf. ATF 142 II 182 consid. 3.2.2 ; arrêts du TAF A-2499/2023 du 15 décembre 2023 consid. 3.1, C-5622/2021 du 5 juillet 2023 consid. 6.1.2).

3.2.1 La compétence matérielle se détermine en fonction du domaine d'activité de l'autorité. Lorsque le législateur a prévu que les litiges doivent être soumis à une autorité déterminée, le justiciable a non seulement l'obligation de saisir cette autorité, mais également le droit à ce qu'une autorité dont la compétence matérielle fait défaut s'abstienne de statuer. L'autorité qui n'est pas désignée par la loi comme telle n'a pas et ne doit pas statuer sous peine de violer sa compétence matérielle (cf. ATF 99 Ia 317 consid. 4a ; arrêts du TAF A-6441/2023 du 20 juin 2024 consid. 3.1.1, A-2499/2023 du 15 décembre 2023 consid. 3.2).

3.2.2 La compétence fonctionnelle, quant à elle, s'apprécie en fonction du niveau de l'instance. Lorsque le législateur a prévu que les litiges doivent être soumis à une autorité dont les décisions peuvent être portées par voie de recours devant une autorité supérieure, le justiciable a l'obligation – sous réserve de l'institution de l'*omisso medio* (« recours sautant ; *Sprungbeschwerde* » ; cf. ég. art. 47 al. 2 PA ; à ce sujet, cf. ATF 150 II 346 consid. 1.2.5 s. ; ATAF 2009/30 consid. 1.2 ; arrêt du TAF A-5669/2024 du 14 octobre 2025 consid. 2.3) – d'épuiser le cours normal des instances, tel qu'il a été prévu par la loi. A l'inverse, il a le droit d'exiger que l'autorité supérieure ne se saisisse pas du litige lorsque celui-ci n'a pas été tranché par l'instance inférieure (cf. ATF 99 Ia 317 consid. 4a ; arrêt du TF 2C_1016/2018 du 5 juin 2019 consid. 3.4 ; arrêt du TAF A-6441/2023 du 20 juin 2024 consid. 3.1.2).

3.2.3 Enfin, la compétence territoriale de l'autorité se définit en fonction d'un critère de rattachement local, en particulier au niveau cantonal. La répartition des compétences en fonction du territoire est rarement un critère en droit public fédéral, dès lors que l'autorité est généralement compétente pour l'ensemble du territoire de la Confédération. Certaines exceptions subsistent toutefois. C'est par exemple le cas des commissions fédérales d'estimation qui fonctionnent par arrondissements (cf. art. 58 de la loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation [LEx, RS 711] et art. 1 de l'ordonnance du 17 mai 1972 sur les arrondissements fédéraux d'estimation [RS 711.11]).

3.3 La compétence matérielle et fonctionnelle du Tribunal administratif fédéral est définie par la loi (cf. art. 31 ss LTAF). Il se saisit majoritairement des recours contre des décisions rendues au sens de l'art. 5 PA (cf. art. 31 à 33 LTAF), mais peut également intervenir comme autorité de première instance par la voie de l'action directe (cf. art. 35 et 36 LTAF). Il statue aussi sur certaines divergences d'opinion en matière d'entraide judiciaire ou administrative entre autorités fédérales ou entre autorités fédérales et cantonales (cf. art. 36a LTAF) et sur les autorisations de mesures de recherche au sens de la loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement (LRens, RS 121 ; cf. art. 36b LTAF).

3.4 En matière de recours, la compétence du Tribunal administratif fédéral se décline sous deux angles, régis respectivement par les art. 31 et 32 LTAF, et par l'art. 33 LTAF.

3.4.1 A raison de la nature de l'acte attaqué, l'accès au Tribunal administratif fédéral n'est d'abord pas ouvert contre n'importe quelle forme d'acte administratif et ce dernier ne peut pas traiter de n'importe quelle question que les parties veulent lui soumettre. Il doit s'agir d'une décision au sens de l'art. 5 PA (cf. art. 31 LTAF ; ou de son absence en cas de recours en déni de justice ou de retard injustifié, cf. art. 46a PA). En ce sens, le Tribunal administratif fédéral dispose, en principe, d'une compétence générale pour les affaires administratives fédérales (cf. Message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale du 28 février 2001, FF 2001 4000, p. 4184 ; BUTTICAZ, op. cit., art. 7 n° 9). Cela étant, toutes les décisions au sens de l'art. 5 PA ne sont pas sujettes à recours et quelques domaines sont exclus de sa compétence (cf. art. 32 LTAF). En vertu du principe de l'unité de la matière, lorsqu'une cause tombe sous le coup d'une exception de l'art. 32 LTAF, cette exclusion vaut en principe pour toutes les décisions prises au cours de la même procédure. Sont visées aussi bien les décisions sur le fond que celles de procédure, qu'il s'agisse notamment de décisions partielles ou incidentes (cf. arrêts du TAF A-6441/2023 du 20 juin 2024 consid. 3.3.1, A-2499/2023 du 15 décembre 2023 consid. 3.3.1).

3.4.2 A raison de l'auteur de l'acte attaqué, l'art. 33 LTAF énumère ensuite les autorités dont les décisions peuvent faire l'objet d'un recours. La compétence générale du Tribunal administratif fédéral en matière d'affaires administratives fédérales s'exerce contre les décisions rendues par l'administration fédérale centrale, les établissements et entreprises de la Confédération, les commissions fédérales, les tribunaux arbitraux fondés sur des contrats de droit public signés par la Confédération, ses établissements ou ses entreprises, ainsi que les autorités ou organisations extérieures à

l'administration fédérale, pour autant qu'elles statuent dans l'accomplissement de tâches de droit public que la Confédération leur a confiées (cf. art. 33 let. d à h LTAF). Exceptionnellement, certaines décisions du Conseil fédéral et des organes de l'Assemblée fédérale, du Tribunal pénal fédéral, du Tribunal fédéral des brevets, de l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération et du procureur général de la Confédération peuvent être attaquées devant le Tribunal administratif fédéral en fonction de la nature de l'acte attaqué (cf. art. 33 let. a à c^{quinquies} LTAF). Il en va ainsi des décisions du procureur général de la Confédération en matière de rapports de travail des procureurs qu'il a nommés et du personnel du Ministère public de la Confédération (cf. art. 33 let. c^{quater} LTAF).

3.5 Enfin, certaines dispositions de lois spéciales peuvent étendre, restreindre ou préciser la compétence du Tribunal administratif fédéral. C'est le cas, par exemple, lorsque le recours au Tribunal administratif fédéral est ouvert contre certaines décisions des autorités cantonales, comme les décisions cantonales de dernière instance rendues en application de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr, RS 910.1 ; art. 166 al. 2 LAgr en lien avec l'art. 33 let. i LTAF). C'est également le cas des décisions de la Délégation administrative de l'Assemblée fédérale de délivrer l'autorisation de poursuivre pénalement un membre du personnel des Services du Parlement – cas de figure qui n'est pas mentionné à l'art. 33 LTAF (cf. art. 15 al. 5 de la loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires [LRCF, RS 170.32]).

3.6 Au vu de ce qui précède, la compétence du Tribunal administratif fédéral dépend dans une large mesure du texte de la loi, conformément aux principes ancrés à l'art. 164 al. 1 let. g de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101). Cela étant, comme toute loi, celle-ci ne saurait être réduite à sa seule expression littérale. Il convient d'adopter une approche nuancée et de déterminer, conformément aux règles d'interprétation, si le législateur a voulu conférer une compétence au Tribunal administratif fédéral ou s'il a voulu l'exclure. Cet exercice suppose d'examiner le sens de la loi en le dégageant de sa relation avec d'autres dispositions légales et de son contexte (interprétation systématique), du but poursuivi, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique), ainsi que de la volonté du législateur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (interprétation historique ; cf. ATF 142 I 135 consid. 1.1.1, 139 II 404 consid. 4.2, 135 II 416 consid. 2.2).

3.7 En l'occurrence, force est de constater que le MPC n'est pas expressément mentionné à l'art. 33 LTAF. Le procureur général de la Confédération n'est, au demeurant, autorité précédente qu'en matière de rapports de travail des procureurs qu'il a nommés et de son personnel (cf. art. 33 let. c^{quater} LTAF).

Il demeure toutefois à déterminer si, en ayant rendu la décision du 24 juillet 2025, le MPC a agi comme une autorité extérieure à l'administration fédérale statuant dans l'accomplissement de tâches de droit public fédéral (cf. art. 33 let. h LTAF) ou comme une unité décentralisée rattachée administrativement au Département fédéral de justice et police (DFJP ; cf. art. 33 let. d LTAF), ce qui ouvrirait la voie à un recours devant le Tribunal administratif fédéral. Pour cela, il est nécessaire de déterminer si l'objet de la décision attaquée entre effectivement dans le champ de compétence du Tribunal administratif fédéral, tel qu'il résulte du sens véritable de la loi. Dans cet examen, l'autorité de recours se référera à l'objet de la contestation, aux conclusions prises par le recourant ainsi qu'à la motivation présentée dans le recours (cf. BUTTICAZ, op. cit., art. 7 n° 33).

4.

4.1 A titre liminaire, il convient de rappeler que la décision rendue par le MPC le 24 juillet 2025 donne suite à une requête de la recourante du 9 avril 2025 visant à accéder à des décisions en matière pénale prononçant des mesures conservatoires finales ou des amendes. Par cette requête, la recourante cherche notamment à faire valoir ses droits à la restitution des valeurs patrimoniales confisquées ou une allocation au lésé conformément aux art. 71 al. 1 *in fine* et 73 du code pénal suisse du 21 décembre 1947 (CP, RS 311.0). Selon la recourante, sa requête se fonde sur les art. 99 al. 1 CPP et/ou 107 al. 1 let. a CPP et/ou toute autre disposition applicable.

Dans la décision querellée, le MPC a refusé de communiquer à la recourante les procédures pénales pendantes et clôturées dans lesquelles les décisions ordonnent d'autres mesures que des séquestres ou des confiscations, respectivement les décisions qui n'ordonnent aucune mesure. A cet égard, le MPC s'est fondé sur la nature des demandes de la recourante et les intérêts qu'elle invoque. L'autorité inférieure a en effet considéré que la recourante ne pouvait revêtir la qualité de lésée au sens de l'art. 73 CP pour faire valoir un droit à l'allocation des amendes payées ou des valeurs patrimoniales confisquées ou définitivement saisies. Dans ces circonstances, l'autorité inférieure n'a donné accès qu'aux procédures dans lesquelles la recourante pourrait faire valoir une demande de

restitution des valeurs confisquées au sens de l'art. 71 al. 1 *in fine* CP, pour autant que les autres conditions légales soient remplies.

4.2 A ce stade de la procédure, la recourante ne conteste pas la compétence du Tribunal pénal fédéral pour statuer sur son recours en tant que sa demande d'accès s'inscrit dans une nouvelle procédure. Le Tribunal administratif fédéral devrait toutefois être compétent pour la demande de consultation en lien avec les décisions rendues dans les procédures pénales *a priori* clôturées. La recourante se fonde à cet égard sur la jurisprudence du Tribunal fédéral et du Tribunal administratif fédéral qui aurait reconnu, dans certains cas, la compétence de ce dernier pour connaître des recours contre des décisions du MPC.

4.2.1 Le Tribunal relève d'abord que sa compétence ne saurait résulter uniquement du fait que la demande d'accès litigieuse vise en partie des procédures pénales *a priori* clôturées. En effet, le fait que la demande d'accès vise des procédures en partie clôturées ne signifie pas à lui seul que le MPC statue dans l'accomplissement de tâches de droit public fédéral. La cause peut ainsi relever du droit pénal lorsque la demande d'accès est liée à une qualité de partie dans une procédure pénale clôturée, respectivement que la demande a pour but de faire valoir une qualité pour agir ou des droits en tant que partie dans une procédure pénale pendante (en ce sens *a contrario*, cf. ATF 136 I 80 consid. 2.1 ; arrêts du TF 1C_252/2008 du 4 septembre 2008 consid. 1, 1C_302/2007 du 2 avril 2008 consid. 1.1, non publié dans l'ATF 134 I 286). Il est donc déterminant de savoir si le MPC a agi, lorsqu'il a refusé partiellement l'accès à des procédures pénales, dans une cause qui relève du droit public fédéral ou du droit pénal au sens large.

4.2.2 Par ailleurs, la jurisprudence découlant de l'art. 29 al. 2 Cst. a reconnu que le droit de consulter le dossier pouvait également être invoqué en dehors d'une procédure pendante : une protection efficace des droits peut justifier que la personne concernée ou un tiers prenne connaissance d'une procédure achevée, en particulier d'un dossier archivé. Dans ce dernier cas, le requérant doit rendre vraisemblable un intérêt digne de protection. Tel est le cas s'il peut justifier d'une proximité particulière avec la cause. Un tel droit est en particulier reconnu s'il s'agit de clarifier les chances de succès d'un procès en dommages-intérêts ou en révision. Le droit de consulter le dossier trouve sa limite dans l'intérêt public prépondérant de l'Etat ou, lorsqu'il existe, un intérêt fondé d'une tierce personne. En toute hypothèse, un tel droit suppose une pesée attentive des intérêts en présence par l'autorité décisionnelle (cf. ATF 147 I 463 consid. 3.3.3, 129 I

249 consid. 3, 128 | 63 consid. 3.1, 125 | 257 consid. 3b ; arrêt du TAF A-6356/2016 du 19 avril 2018 consid. 5.2.1 et 5.3 ; cf. ég. JÉRÔME CANDRIAN/LYSANDRE PAPADOPOULOS/ADRIEN RAMELET, in : François Bellanger/Jérôme Candrian/Madeleine Hirsig-Vouilloz [édit.], Commentaire romand, Loi fédérale sur la procédure administrative, 2024, art. 26 PA n° 26 ; GEROLD STEINMANN/BENJAMIN SCHINDLER/DAMIAN WYSS, in : Bernhard Ehrenzeller et al. [édit.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4^e éd., 2023, art. 29 Cst. n° 70 ; THIERRY TANQUEREL/FRÉDÉRIC BERNARD, Manuel de droit administratif, 3^e éd., 2025, n° 1545).

4.3

4.3.1 En l'espèce, la recourante a sollicité la consultation de décisions rendues dans des procédures pénales afin qu'elle puisse, en sa potentielle qualité de lésée, faire valoir ses droits selon les art. 70 al. 1 *in fine* et 73 CP. Une telle requête relève du droit pénal, dès lors que le fondement de l'accès aux procédures dépend de la qualité de la recourante pour agir au regard des art. 70 al. 1 *in fine* et 73 CP, respectivement de son statut de lésée. Si cette qualité pour agir lui fait défaut, l'intérêt à la consultation des dossiers est en effet inexistant.

4.3.2 A cet égard, l'autorité inférieure a refusé partiellement la demande d'accès de la recourante au motif qu'elle serait une entreprise publique, de sorte qu'elle ne revêtirait pas la qualité de lésée pour faire valoir une allocation au lésé selon l'art. 73 CP. L'allocation au lésé serait exclue pour les corporations publiques, seule une personne privée pouvant revêtir la qualité de lésé au sens de l'art. 73 CP. L'accès litigieux aux dossiers pénaux est donc directement dépendant du statut de la recourante dans les procédures en cause, à savoir notamment de sa qualité de lésée dans l'application des art. 70 à 73 CP.

4.3.3 Dans ces circonstances, l'autorité inférieure a statué sur la consultation des procédures concernées en application du droit pénal. L'accès requis aux décisions pénales closes par la recourante repose sur le lien légitime qu'elle entretient avec d'autres procédures pénales en cours ou à venir de son chef. La recourante soutient par ailleurs que l'accès au dossier requis repose sur le lien particulier avec les décisions en cause, dès lors qu'elle est notoirement victime des infractions de corruption et de blanchiment d'argent dans l'affaire dite Y. _____. Il apparaît ainsi que, même s'il s'agit en partie de décisions pénales rendues dans des procédures clôturées, l'accès fondé sur l'art. 29 al. 2 Cst. à ces décisions relève du droit pénal en tant qu'il est demandé dans le cadre de procédures pénales diligentes par l'autorité inférieure. Le litige s'inscrit dès lors dans une affaire

pénale au sens large, et ce indépendamment de la question de savoir si l'accès au dossier vise des procédures pendantes ou closes.

4.4 Au demeurant, le Tribunal constate que le litige devant l'autorité inférieure relatif à l'accès au dossier ne se fonde pas sur les dispositions en matière de protection des données ou en matière de transparence.

4.4.1

4.4.1.1 Certes, l'art. 99 al. 1 CPP, cité par la recourante, prévoit qu'après la clôture de la procédure, le traitement des données, la procédure et les voies de droit sont régis par les dispositions fédérales et cantonales sur la protection des données. A cet égard, le traitement des données dans un dossier pénal s'effectue selon les principes de la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la protection des données (LPD, RS 235.1) dès que la procédure a abouti à une conclusion juridiquement contraignante, soit lorsqu'aucun moyen de droit, même extraordinaire, ne peut être interjeté contre la décision (cf. arrêt du TAF A-6356/2016 du 19 avril 2018 consid. 3.1.3 ; cf. ég. TPF 2013 132 consid. 2.3 ; YANIV BENHAMOU, in : Philippe Meier/Sylvain Métille [édit.], Commentaire romand, Loi fédérale sur la protection des données, 2023, art. 25 LPD n° 98).

4.4.1.2 Le droit d'accès selon l'art. 25 LPD ne permet toutefois pas d'obtenir le droit de consulter le dossier de la procédure close, mais uniquement ses propres données personnelles à l'exclusion de données concernant des tiers (cf. ADRIEN RAMELET, Le droit de consulter le dossier en procédure administrative, pénale et civile, 2021, n° 109 s. ; sous l'ancien droit, cf. arrêt du TAF A-6356/2016 du 19 avril 2018 consid. 3.2.2 ; SÉBASTIEN FANTI/SANDRINE ROHMER, in : Yvan Jeanneret/André Kuhn/Camille Perrier Depeursing [édit.], Commentaire romand, Code de procédure pénale suisse, 2019, art. 99 CPP n° 6a). Le droit d'accès vise en effet à permettre à la personne concernée d'exercer ses droits en matière de protection des données (cf. art. 25 al. 2 LPD ; ATF 139 V 492 consid. 3.2, 138 III 425 consid. 5.3). A ce titre, les données concernant les tiers doivent en principe être triées et retirées ou caviardées. Les données de tiers qui ne peuvent pas être triées justifient une restriction du droit d'accès aux conditions des art. 26 s. LPD (cf. NICOLAS BÉGUIN, in: Yaniv Benhamou/Bertil Cottier [édit.], Petit commentaire, Loi fédérale sur la protection des données, 2023, art. 25 LPD n° 30 ; BENHAMOU, op. cit., art. 25 n° 44).

4.4.1.3 Par ailleurs, la doctrine considère que le droit d'accès selon la LPD ne confère généralement pas la possibilité de consulter directement le document ou le support contenant les données personnelles. Ce droit se

limite plutôt à la prise de connaissance des données elles-mêmes, de sorte que le responsable du droit d'accès peut les transmettre au requérant après les avoir extraites ou isolées du document ou du support concerné (cf. BENHAMOU, op. cit., art. 25 n° 52 ; BÉGUIN, op. cit., art. 25 n° 32 ; RALPH GRAMIGNA, in : David Vasella/Gabor P. Blechta [édit.], Basler Kommentar, Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz, 4^e éd., 2024, art. 25 LPD n° 20). Exceptionnellement, la doctrine estime que l'accès au document lui-même peut se justifier s'il est indispensable pour que la personne concernée puisse faire valoir ses droits selon la LPD, respectivement pour que la transparence du traitement soit garantie (cf. BÉGUIN, op. cit., art. 25 n° 35). Le droit d'accès de la LPD est toutefois plus étroit que le droit de consulter le dossier en vertu des garanties générales de procédure, dès lors qu'il ne s'étend pas à toutes les pièces essentielles de la procédure, mais ne vise que les données concernant la personne intéressé (cf. ATF 127 V 219 consid. 1 ; arrêt du TAF A-6356/2016 du 19 avril 2018 consid. 3.2.2 ; BÉGUIN, op. cit., art. 25 n° 20 ; BENHAMOU, op. cit. art. 25 n° 9 ; CANDRIAN/PAPADOPOULOS/RAMELET, op. cit., art. 26 n° 30 ; TANQUEREL/BERNARD, op. cit., n° 1549). Le droit procédural de consulter un dossier – qui peut aussi concerner un dossier archivé (*Akteneinsichtrecht*) – revêt donc un champ d'application propre et distinct du droit d'accès déduit de la LPD (*Auskunftsrecht*) (cf. arrêt du TAF A-6356/2016 du 19 avril 2018 consid. 3 et 5).

4.4.1.4 Au vu des développements qui précèdent, le Tribunal observe que, même si la demande d'accès vise en partie des procédures pénales closes et que la LPD trouve application par renvoi de l'art. 99 CPP, le litige ne relève matériellement pas de l'application de la LPD. En effet, ni la demande d'accès de la recourante ni la décision de l'autorité inférieure ne se fondent sur les dispositions de la LPD pour fonder l'accès ou non aux décisions pénales en cause. Au demeurant, la requête de la recourante vise précisément à obtenir des données de tiers afin qu'elle puisse faire valoir à l'encontre de personnes physiques et morales, en tant que victime de leurs agissements délictuels, ses droits selon les art. 70 ss CP. Comme la recourante l'indique, cette requête peut également avoir pour objectif de fonder des prétentions en dommages-intérêts contre les prévenus et/ou leurs employeurs selon les art. 41 et/ou 55 de la loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (Livre cinquième : Droit des obligations [CO, RS 220]). La recourante cherche donc à pouvoir consulter des dossiers pénaux concernant les activités de tiers afin de déterminer si elle pourrait former des prétentions à leur encontre. A cet égard, la recourante ne saurait se prévaloir du droit d'accès garanti par l'art. 25 LPD pour obtenir le droit de consulter les dossiers dans les procédures en cause. En effet, comme exposé, ce droit ne vise que ses propres données personnelles à

l'exclusion de données concernant des tiers. Elle ne peut donc prétendre au titre de l'art. 25 LPD à la consultation de dossiers pénaux qui contiennent ces données. L'autorité inférieure, en qualité de responsable du traitement, devrait, le cas échéant, prendre toutes les mesures utiles pour préserver les données de tiers (anonymisation, caviardage, etc. ; cf. *supra* consid. 4.4.1.2 s.).

4.4.1.5 Dans ce contexte, le Tribunal relève enfin qu'il ne ressort pas de la loi fédérale sur la protection des données que le législateur ait entendu confier au seul Tribunal administratif fédéral la compétence de veiller au respect et au contrôle de l'application de cette loi. Le Tribunal administratif fédéral n'est en effet pas une autorité spécialisée en matière de protection des données et ne dispose pas d'une compétence générale pour connaître des recours en la matière. Cela ne ressort ni de la LTAF, ni de la LPD, ni d'une autre loi fédérale (cf. arrêt du TAF A-2499/2023 du 15 décembre 2023 consid. 4.4). Dans l'hypothèse où le litige soulèverait de manière accessoire une question relevant de la protection des données, il appartiendrait le cas échéant à la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral d'examiner le moyen tiré de la LPD.

4.4.2 Quant au principe de la transparence, le Tribunal constate que ni la recourante ni l'autorité inférieure ne se réfèrent aux dispositions de la loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (LTrans, RS 152.3) pour fonder ou exclure l'accès aux décisions pénales litigieuses. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner le litige plus avant sous cet angle.

4.5 Enfin, les références à la jurisprudence du Tribunal fédéral et du Tribunal administratif fédéral auxquelles se réfère la recourante pour justifier la compétence de ce dernier ne sont pas de nature à modifier l'issue du litige.

4.5.1 Dans son ATF 136 I 80, le Tribunal fédéral s'est penché sur la nature d'une décision rendue par le Ministère public du canton de Zurich refusant la consultation d'une ordonnance de non-lieu entrée en force. La demande de consultation émanait d'une entreprise de presse et se fondait notamment sur le principe de la publicité de la justice (cf. art. 30 al. 3 Cst.) ainsi que sur le droit d'accès aux documents officiels selon la législation cantonale en matière d'information et de protection des données. Le Tribunal fédéral a relevé que la requérante n'occupait aucune position de partie dans la procédure pénale close. La demande d'accès ne visait également pas la sauvegarde de droits procéduraux liés à une telle qualité dans une procédure pendante. Dans ces circonstances, il a estimé que le refus

d'accès ne relevait pas d'une affaire pénale au sens large, mais d'une décision de nature administrative (cf. ATF 136 I 80 consid. 2.1 et 2.3). Il n'a par ailleurs pas jugé nécessaire de déterminer si une appréciation différente se serait imposée dans l'hypothèse où la demande de consultation avait déjà été présentée dans le cadre d'une procédure pénale en cours, et non à propos d'une procédure clôturée (consid. 2.1). Dans la mesure où la loi d'organisation judiciaire cantonale ne prévoyait pas de compétence différente, il appartenait au tribunal administratif cantonal de se saisir du recours (consid. 2.3). Le jugement cantonal pouvait ensuite faire l'objet d'un recours en matière de droit public aux conditions des art. 82 ss de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110).

Dans son arrêt 1C_13/2016 du 18 avril 2016, portant lui aussi sur le refus de consulter une ordonnance de classement entrée en force, le Tribunal fédéral a rappelé que le Ministère public du canton de Vaud était intervenu comme une autorité administrative et que le recours cantonal devait être traité par la juridiction compétente en matière de droit public, de sorte que le recours en matière de droit public était ensuite ouvert (cf. arrêt du TF 1C_13/2016 du 18 avril 2016 consid. 1). La demande d'accès émanait là encore d'une société de médias et reposait sur le principe de la publicité de la justice.

A cet égard, le Tribunal de céans observe que, dans ces deux affaires, les demandes d'accès, introduites par des médias, reposaient essentiellement sur le principe de la publicité de la justice (art. 30 al. 3 Cst.), respectivement sur la liberté de l'information (cf. art. 16 al. 1 et 3 Cst.) et les lois cantonales en matière d'accès à l'information. Les ministères publics compétents ont ainsi statué en application du droit public, de sorte que les procédures de recours subséquentes revêtaient une nature administrative. Il en va différemment dans le cas d'espèce, où la demande d'accès litigieuse se rattache au lien légitime que la recourante entretient avec des procédures pénales en cours ou à venir la concernant (cf. *supra* consid. 4.3.3). Dans un tel contexte, le Ministère public de la Confédération a statué dans une procédure de nature pénale. Il faut en effet considérer qu'une affaire revêt une nature pénale lorsque la demande d'accès se rattache à une position de partie ou à la mise en œuvre de droits procéduraux liés à la proximité que le requérant entretient avec la décision dont l'accès est sollicité (cf. ATF 136 I 80 consid. 2.1).

4.5.2 L'arrêt A-6356/2016 du 19 avril 2018, auquel se réfère la recourante, ne permet pas non plus de fonder la compétence du Tribunal de céans dans le cas d'espèce. Dans cette affaire, la demande de consultation

reposait exclusivement sur la LPD, et le Ministère public de la Confédération avait statué que sous l'angle de la protection des données. De même, dans le recours et les écritures subséquentes, le débat a porté uniquement sur la LPD. Dans ces circonstances, le Ministère public de la Confédération s'était fondé sur le droit public fédéral pour rejeter la demande de consultation et était intervenu, à la différence du cas d'espèce, comme autorité administrative, à savoir une unité décentralisée rattachée administrativement au Département fédéral de justice et police au sens de l'art. 33 let. d LTAF (cf. arrêt du TAF A-6356/2016 du 19 avril 2018 consid. 1.2, 1.3 et 2.2).

5.

Au vu de l'ensemble des considérants qui précèdent, le Tribunal administratif fédéral ne s'avère pas compétent à raison de la matière pour connaître du recours formé le 4 août 2025 contre la décision de l'autorité inférieure du 24 juillet 2025. Partant, le recours est irrecevable. Dans cette mesure, la requête de suspension de la procédure formulée par la recourante le 16 septembre 2025 est sans objet. Il en va de même de la conclusion préalable de la recourante relative à la production du dossier par l'autorité inférieure.

Sur ce vu, il y a lieu de transmettre la cause à la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral comme objet de sa compétence (cf. art. 8 al. 1 PA).

6.

6.1 Les frais de procédure devant le Tribunal administratif fédéral, comprenant l'émolument judiciaire et les débours, sont mis à la charge de la partie qui succombe (cf. art. 63 al. 1 PA et art. 1 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). Les frais peuvent exceptionnellement être remis totalement ou partiellement pour des motifs ayant trait au litige ou à la partie en cause et qu'il ne paraît pas équitable de mettre les frais de procédure à la charge de celle-ci (art. 6 let. b FITAF).

6.2 En l'occurrence, il n'y a pas lieu de s'écarter du principe selon lequel la partie qui succombe supporte les frais de procédure. Les éventuelles incertitudes relatives à la voie de droit ne revêtaient pas une intensité telle qu'elles justifieraient une répartition différente des frais. En outre, la décision attaquée contenait une indication correcte des voies de droit. Les frais de la procédure, arrêtés à 1'000 francs, seront ainsi mis à la charge de la recourante en tant qu'elle succombe. Ce montant devra 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.

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

(le dispositif est porté à la page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est irrecevable.

2.

Les frais de procédure de 1'000 francs sont mis à la charge de la recourante. 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.

Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens.

4.

La cause est transmise à la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral comme objet de sa compétence.

5.

Le présent arrêt est adressé à la recourante, à l'autorité inférieure et à la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral.

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

Le président du collège :

Le greffier :

Jérôme Candrian

Tobias Sievert

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 :

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (Acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. [...] ; Acte judiciaire)
- à la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral (n° de réf. [...] ;
Recommandé)