Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour I
A-4920/2011

Arrêt du 26 mars 2013

Composition

Jérôme Candrian (président du collège),
Claudia Pasqualetto Péquignot, Marianne Ryter,
Kathrin Dietrich, Christoph Bandli, juges,
Olivier Bleicker, greffier.

Parties

1. **B.**_____ **AG**,
2. **C.**_____,
tous deux représentés par D._____,
3. **D.**_____,
recourants,

contre

Ministère public de la Confédération,
Taubenstrasse 16, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Refus d'autorisation de l'ouverture d'une poursuite pénale (art. 15 LRCF).

Faits :

A.

A.a Le 20 juillet 2009, le Ministère public de la Confédération (MPC) a ouvert une enquête pour soupçon de blanchiment d'argent qualifié, voire d'abus de confiance, trafic aggravé de stupéfiants, participation/soutien à une organisation criminelle, faux dans les titres, faux dans les certificats, insoumission à une décision de l'autorité et corruption d'agents publics étrangers contre C._____, né en (…), et divers consorts (dossier MPC 01-01-001; 08-01-0001 ss). Le Ministère public de la Confédération suspectait C._____, un apporteur d'affaires associé au sein de la fiduciaire B._____ AG, d'être lié à une organisation criminelle bulgare.

L'enquête a été confiée aux procureurs fédéraux E._____ et F._____ (suppléante), de l'antenne du Ministère public de la Confédération à Lausanne.

A.b Me D._____, avocat inscrit au barreau du canton de Vaud, a représenté C._____ et B._____ AG dans la procédure pénale fédérale depuis le 20 août 2009 (dossier MPC 16-02-0004) jusqu'au 7 octobre 2010, date à laquelle le Ministère public de la Confédération lui a fait interdiction de représenter ses deux clients en raison d'un risque de conflit d'intérêts (dossier MPC 16-02-0372 ; 23-00-0186). Suite aux recours déposés contre cette décision et à diverses mesures provisionnelles (dossier MPC 21-12-0094), Me D._____ a représenté encore quelque temps ses clients dans la procédure pénale, aux côtés ou en substitution du nouveau défenseur d'office de C._____.

Le 29 septembre 2011 (dossier MPC 21-20-0071), Me D._____ a renoncé à ses mandats dans la procédure pénale fédérale. Entre-temps, le Tribunal pénal fédéral avait, par arrêt BB.2010.98 du 27 décembre 2010, confirmé la mesure ordonnée par le Ministère public de la Confédération le 7 octobre 2010 (dossier MPC 21-12-0056). Le Tribunal fédéral, par arrêt 1B_566/2011 du 14 novembre 2011, a ensuite refusé d'entrer en matière sur les recours déposés contre cet arrêt.

A.c Les 8 septembre 2009 (dossier MPC 01-01-0007) et 19 mai 2011 (dossier MPC 03-00-0002), le Ministère public de la Confédération a, de première part, disjoint l'instruction des faits reprochés à C._____ de l'enquête ouverte à l'encontre des personnes soupçonnées d'appartenir à une organisation criminelle bulgare active dans le blanchiment d'argent,

et, de seconde part, a ordonné le classement de l'instruction pour l'infraction de corruption d'agents publics étrangers.

La procédure pénale fédérale contre C._____ s'est poursuivie pour les infractions de blanchiment d'argent qualifié (art. 305bis ch. 2 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 [CP, RS 311.0]), faux dans les titres (art. 251 ch. 1 CP), faux dans les certificats (art. 252 CP, en relation avec art. 255 CP) et insoumission à une décision de l'autorité (art. 292 CP).

B.
Le 9 octobre 2009 (dossier MPC 16-02-0071), C._____ a, par l'intermédiaire de son avocat, signifié au procureur fédéral E._____, lors d'une audition, qu'il estimait que sa mise en détention avant jugement (dossier MPC 06-01-0078; 10-00-0001), différentes ordonnances de preuve et le séquestre de nombreux comptes bancaires à son encontre (dossier MPC 07) témoignaient d'une inimitié personnelle du procureur à son égard, raison pour laquelle il souhaitait solliciter sa récusation. La demande a été formellement déposée le 1er mars 2010 devant le Tribunal pénal fédéral (dossier MPC 16-02-0160), aux motifs que le procureur fédéral E._____ chercherait à lui nuire personnellement par des mesures qui ressembleraient à du "harcèlement".

Par arrêt BA.2010.2 du 23 juillet 2010, le Tribunal pénal fédéral a rejeté la demande de récusation (dossier MPC 21-07-0098). Le Tribunal pénal fédéral a, par la suite, rejeté, respectivement déclaré irrecevables, de nombreuses autres requêtes en récusation contre E._____, F._____ ou les juges de la I^{re} Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral, notamment par arrêts des 31 mai, 11 juillet et 22 juillet 2011 (dossier MPC 21-23-0014 ; 21-25-0001; 21-27-0001/21-28-0014).

C.
C.a Par dénonciation et plainte pénale du 27 août 2010, remise à la poste le 30 août 2010 (dossier MPC 16-02-0317ss), C._____ et B._____ AG ont demandé l'ouverture d'une poursuite pénale contre le procureur fédéral E._____ devant le Juge d'instruction cantonal vaudois. Les plaignants/dénonciateurs lui reprochaient, en substance, de s'être rendu coupable de violation du secret de fonction, de diffamation, de calomnie et d'abus d'autorité.

La plainte a été transmise au Ministère public de la Confédération comme objet de sa compétence, et un procureur fédéral extraordinaire a été nommé par le Conseil fédéral.

C.b Le 25 février 2011 (dossier MPC 21-07-0108), le procureur fédéral extraordinaire ainsi désigné a rendu une ordonnance de non-entrée en matière. Le 1er juin 2011, la Ière Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral (décision BB.2011.28-29) a rejeté le recours déposé contre cette ordonnance, aux motifs que le procureur fédéral E._____ s'était en tout temps conformé aux règles de procédure, que les éléments fournis à des tiers lors de la motivation d'un séquestre apparaissaient nécessaires au respect du droit d'être entendu des personnes privées de la libre disposition de leurs biens et que son comportement n'était aucunement susceptible de tomber sous le coup des art. 173, 174 ou encore 312 CP, dès lors qu'il relevait de son devoir de fonction (art. 14 CP).

C.c Dans l'attente de la clôture de la procédure pénale ouverte à l'encontre du procureur fédéral E._____, le chef d'état-major du Ministère public de la Confédération a décidé de le relever temporairement de la charge de l'enquête à l'encontre de C._____, et il l'a confiée à sa suppléante, F._____ (dossier MPC 16-01-0060).

D.
Depuis le mois de septembre 2010 (dossier MPC 07-01-0097 et 0110/16-02-0359) jusqu'au début du mois de juin 2011 (dossier MPC 16-02-0721), la procureure fédérale suppléante F._____ a continué l'instruction de l'affaire, demandé la production de nouvelles documentations bancaires (dossier MPC 07-01-0117 ss) et interdit à Me D._____ de représenter C._____ et B._____ AG (voir supra sous A.b).

E.
E.a Le 2 mai 2011, C._____, B._____ AG et D._____ ont déposé une plainte/dénonciation pénale devant le Ministère public de la Confédération contre la procureure fédérale F._____, aux motifs qu'elle :

- "jette l'argent du contribuable par la fenêtre dans le but de mener une croisade personnelle, alors que l'enquête (aujourd'hui l'instruction) qu'elle diligente à la suite et sans doute avec l'aide de son collègue E._____ n'a RIEN amené de nouveau depuis août 2009 ;
- dans des communications adressées à des banques avec lesquelles M. C._____ et B._____ AG sont ou étaient en relation d'affaires, donne une publicité outrancière à une enquête – aujourd'hui une instruction – pourtant secrète, plus particulièrement en donnant en pâture à des partenaires

commerciaux des deux premiers plaignants les noms des prévenus et des détails sur les infractions qui leur sont reprochées, dont la plupart reposent sur du vent ;
- diffame voire calomnie continuellement un innocent alors qu'elle sait pertinemment que les accusations de blanchiment d'argent et de corruption d'agents étrangers qu'elle colporte sont fausses ou insuffisamment fondées ;
- viole continuellement la présomption d'innocence en tenant pour avérés des soupçons sans aucune substance ;
- harcèle les plaignants de toutes les manières possibles et imaginables ;
- maintient le blocage du compte de B._____ AG alors qu'elle n'a rien qui puisse prouver, de près ou de loin, que ce compte puisse contenir le produit du moindre crime ;
- cause du tort au conseil soussigné en s'arrogeant une compétence qu'elle n'a pas ;
- fonde un prétendu conflit d'intérêts sur des preuves qui n'existent que dans son imagination, qui plus est en tirant des faits avérés des conclusions en parfaite contradiction avec celles qu'elle tire dans une procédure parallèle concernant le séquestre du compte de B._____ AG, ce qui a pour effet que ce conseil subit des pertes d'honoraires qu'il ne pourra jamais récupérer et que B._____ AG a son compte bloqué ;
- maintient le mandat d'un avocat d'office alors qu'elle sait que le conseil soussigné a le droit de continuer à défendre M. C._____ et B._____ AG et qu'il l'a dûment informée de son retour dans le dossier ;
- organise la procédure, fixe et tient des audiences sans en tenir informé l'avocat de choix de M. C._____, violant par là les droits de sa défense ;
- en somme, est manifestement indigne de sa charge."

E.b Le 10 juin 2011, après que la plainte/dénonciation pénale lui a été transmise par le Ministère public de la Confédération, l'Autorité de surveillance de dite autorité a estimé qu'il appartenait au procureur général de la Confédération de décider de l'autorisation de l'ouverture d'une procédure pénale, et lui a transmis le dossier.

E.c Par ordonnance du 1er juillet 2011, prise sur le fondement de l'art. 15 al. 1 let. d 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), le procureur général de la Confédération a refusé l'autorisation d'ouvrir une poursuite pénale contre F._____ (dossier MPC 21-23-0004) et a mis les frais de la cause à la charge de la Confédération.

Le procureur général de la Confédération a considéré, en substance, que la plainte/dénonciation déposée reprenait très précisément les griefs formulés précédemment contre le procureur fédéral E._____, aussi bien quant aux faits ou aux comportements reprochés que quant aux infractions dénoncées. Il a dès lors renvoyé les plaignants/ dénonciateurs aux considérants de l'arrêt rendu le 1er juin 2011 par le Tribunal pénal

fédéral, et estimé que ceux-ci réservaient un sort tranché et sans équivoque aux griefs de violation du secret de fonction, d'infractions contre l'honneur et d'abus d'autorité. S'agissant en outre du grief d'un abus de pouvoir qu'aurait commis la procureure fédérale F._____ en interdisant à Me D._____ de représenter ses clients, il a constaté que les plaignants/dénonciateurs avaient pu utiliser les moyens de droit à leur disposition pour contester cette décision et que, même erronée, une telle décision n'était pas encore constitutive d'un abus d'autorité. Enfin, il a souligné que ces plaintes/dénonciations revêtaient un caractère manifestement dilatoire.

F.
Le 5 septembre 2011, C._____, B._____ AG et D._____ ont recouru devant le Tribunal administratif fédéral contre l'ordonnance du Ministère public de la Confédération du 1er juillet 2012.

Ils concluent à son annulation, au motif que le procureur général de la Confédération (ci-après aussi : l'autorité inférieure) n'est pas compétent pour la rendre, et à la transmission du dossier à l'autorité compétente aux fins d'ouvrir la procédure pénale contre F._____. Ils estiment pour le surplus que le procureur général de la Confédération a insuffisamment motivé sa décision, et que, sur le fond, les conditions à l'ouverture d'une poursuite pénale sont données.

G.
Invité par le Tribunal à se prononcer sur sa compétence, le procureur général de la Confédération a indiqué, par écriture du 10 octobre 2011, qu'il était logique, compte tenu de la nouvelle indépendance du Ministère public de la Confédération, qu'il examine le bien-fondé des plaintes déposées contre les personnes nommées par lui et qu'il se prononce sur l'autorisation de poursuite à leur encontre. Il a rappelé que l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération s'était d'ailleurs prononcée en ce sens le 10 juin 2011.

H.
Le 21 novembre 2011, le procureur général de la Confédération a déposé sa réponse au recours et produit le dossier de la cause. Il renonce à se déterminer point par point sur le recours, en soulignant l'acharnement procédural dont font preuve les recourants afin de ralentir, voire de paralyser l'enquête.

S'agissant des abus d'autorité dénoncés, le procureur général de la Confédération souligne qu'un prévenu qui use de son droit de se taire ne saurait simultanément reprocher à l'autorité de poursuite pénale de déployer les moyens propres à recueillir les preuves nécessaires et à parer à d'éventuels risques de collusion. Il ajoute que, par ailleurs, si la personne touchée par une décision la conteste auprès de l'autorité de recours, il n'est pas possible, une fois l'arrêt rendu, de tenter d'obtenir gain de cause par une voie détournée, en déposant une dénonciation pour abus d'autorité contre le magistrat qui a statué en première instance ; en effet, l'infraction d'abus d'autorité se poursuit d'office, et si un tel abus avait été constaté, il aurait appartenu à l'autorité de recours de le relever, respectivement de le dénoncer.

I.
Les recourants ne se sont pas déterminés sur la réponse de l'autorité inférieure, bien que le Tribunal les ait y invités.

J.
Invitée par le Tribunal à faire connaître ses éventuelles observations sur le recours, la procureure fédérale F._____ a informé le Tribunal, par écriture du 3 juillet 2012, qu'elle n'avait pas d'observation à formuler.

K.
A partir du mois de juillet 2012, C._____ a transmis au Tribunal des copies de courriers qu'il a adressés personnellement à différentes autorités judiciaires, afin que soit ouverte, notamment, une procédure pénale à l'encontre de membres du Ministère public de la Confédération et du Tribunal pénal fédéral.

Par ordonnance du 27 août 2012, le Tribunal a retenu que ces écritures, étrangères à la cause, n'avaient pas à être déposées au dossier.

Les parties ont enfin été informées que la cause était gardée à juger et le collège porté à cinq juges.

L.
Les autres faits et arguments de la cause seront abordés, si nécessaire, dans les considérants en droit qui suivent.

Droit :

1.
Le présent litige a pour objet l'acte du 1er juillet 2011 par lequel

le procureur général de la Confédération a, au nom du Ministère public de la Confédération, refusé de délivrer une autorisation d'engager la poursuite pénale contre la procureure fédérale F._____, suite à la plainte/dénonciation pénale déposée contre elle par les recourants. L'acte de refus du Ministère public de la Confédération, présentement attaqué devant le Tribunal administratif fédéral, se fonde sur l'art. 15 al. 1 let. d LRCF. Cette disposition, dans sa version actuelle – datant du 1er janvier 2011 (RO 2010 3287) –, prévoit ce qui suit :

> "Art. 15
> [1] Une autorisation du Département fédéral de justice et police est nécessaire pour ouvrir une poursuite pénale contre des fonctionnaires en raison d'infractions en rapport avec leur activité ou leur situation officielle, exception faite des infractions en matière de circulation routière. Cette autorisation est délivrée:
> a. par la Délégation administrative de l'Assemblée fédérale pour le personnel des Services du Parlement;
> b. par la Commission administrative du tribunal concerné pour le personnel du Tribunal fédéral, du Tribunal pénal fédéral et du Tribunal administratif fédéral;
> c. par l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération pour le personnel de son secrétariat;
> d. par le procureur général pour le personnel du Ministère public de la Confédération qu'il a lui-même nommé.
> [2] Les autorités cantonales de poursuite pénale auxquelles de telles infractions sont dénoncées doivent immédiatement requérir cette autorisation et prendre les mesures conservatoires urgentes.
> [3] Lorsqu'une infraction et les conditions légales de la poursuite pénale paraissent réalisées, l'autorisation ne peut être refusée que dans les cas de peu de gravité et si, au vu de toutes les circonstances, une mesure disciplinaire du coupable paraît suffisante.
> [4] La décision accordant l'autorisation est définitive.
> [5] Le refus du Département fédéral de justice et police ou de la Délégation administrative de l'Assemblée fédérale de délivrer l'autorisation peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif fédéral. Les décisions des tribunaux fédéraux sur la délivrance de l'autorisation sont définitives.
> [5bis] Le ministère public qui a requis l'autorisation a qualité pour recourir.
> [6] ..."

Les recourants font grief au procureur général de la Confédération, principalement, d'avoir admis sa compétence pour rendre l'acte attaqué, et, subsidiairement, d'avoir considéré que les conditions légales étaient requises pour refuser l'ouverture d'une poursuite pénale contre la procureure fédérale F._____.

2.

2.1 Conformément à l'art. 31 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), en relation avec l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA,

RS 172.021), le Tribunal connaît des recours contre les décisions qui, fondées sur le droit public fédéral, émanent des autorités énumérées à l'art. 33 LTAF, pour autant qu'aucune des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF ou dans la législation spéciale ne soit réalisée. La procédure devant le Tribunal est régie par la PA, à moins que la LTAF n'en dispose autrement (art. 37 LTAF).

2.2 Les décisions prises par le Ministère public de la Confédération au sens de l'art. 15 al. 1 let. d LRCF – d'autoriser ou non d'ouvrir une poursuite pénale contre l'un de ses agents – sont dépourvues de toute finalité pénale ou répressive. Elles visent en effet à garantir le bon fonctionnement de son autorité, en prévenant toute éventualité de poursuites pénales contre l'un de ses agents qui seraient inspirées par l'intention de nuire, de compliquer ou retarder l'instruction d'une cause, ou qui seraient utilisées comme un moyen de pression ou de vengeance (cf. ATF 137 IV 269 consid. 1.4/JdT 2012 IV p. 190, ATF 93 I 83 consid. 2; Message du Conseil fédéral du 29 juin 1956 concernant un projet de loi sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires [ci-après : Message LRCF], publié in FF 1956 I 1420 ss, spéc. p. 1425). Le procureur général de la Confédération n'agit ainsi pas au titre de ses compétences de poursuite pénale, mais rend une décision qui s'inscrit dans le cadre d'une procédure administrative préalable (cf. ATF 137 IV 269 consid. 1.3.1/JdT 2012 IV p. 190).

En d'autres termes, et bien que la procédure portant sur la question de la délivrance ou non d'une autorisation de poursuite pénale ne soit elle-même pas régie par la PA (cf. art. 3 let. b dernier segment PA), le procureur général de la Confédération intervient en qualité d'*autorité administrative de première instance* lorsqu'il décide d'autoriser ou non une poursuite pénale contre un membre de son personnel. Et la décision qu'il prend au terme de son examen entre dans la définition de la décision au sens de l'art. 5 al. 1 let. a ou c PA (cf. aussi ATAF 2010/53 consid. 7.2), selon qu'elle autorise ou refuse l'ouverture de la poursuite pénale requise. Il s'agit d'ailleurs de l'un des exemples typiques de la décision administrative donné par le législateur fédéral (cf. Message du Conseil fédéral du 24 septembre 1965 à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi sur la procédure administrative [Message PA], publié in FF 1965 II 1383 ss, spéc. p. 1399).

3.

Cela étant, les recourants contestent la compétence du procureur général de la Confédération de rendre la décision attaquée. Quoique cette

question relève en soi du fond du litige, dans la mesure où l'incompétence de l'autorité inférieure conduit à admettre le recours, il convient de la traiter dès à présent, vu les dispositions qu'elle convoque et qui sont en lien avec les dispositions relatives à la recevabilité même du recours (cf. consid. 4 et 5 ci-après).

3.1 Les recourants estiment, en substance, que seul le Département fédéral de justice et police (DFJP) pouvait refuser l'autorisation d'engager une poursuite pénale. Ils invoquent, d'une part, l'art. 7 al. 1 de l'ordonnance du 30 décembre 1958 relative à la loi sur la responsabilité (ordonnance relative à la loi sur la responsabilité ORCF, RS 170.321), qui prévoit : « La compétence d'autoriser la poursuite pénale (art. 15 de la loi) d'employés de la Confédération est déléguée au Ministère public de la Confédération. Avant de rendre sa décision, celui-ci recueille l'avis de la direction de l'office ou de l'autorité dont dépend l'employé. Le Ministère public de la Confédération transmet une proposition au Département fédéral de justice et police, lorsque (let. c) l'enquête doit être menée par le Ministère public de la Confédération ; (let. d) l'autorisation doit être refusée. ». Ils se fondent, d'autre part, sur l'art. 67 al. 1 de la loi fédérale du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (LOAP, RS 173.71), entrée en vigueur le 1er janvier 2011, qui dispose : « En cas de poursuite pénale contre un procureur en chef ou un procureur en raison d'une infraction en rapport avec son activité, l'autorité de surveillance désigne un membre du Ministère public de la Confédération ou nomme un procureur extraordinaire. ».

Pour sa part, le procureur général de la Confédération considère qu'il est logique, compte tenu de la nouvelle indépendance du Ministère public de la Confédération, qu'il examine le bien-fondé des plaintes déposées contre les personnes nommées par lui et qu'il se prononce sur l'autorisation de la poursuite pénale. Il met de plus en avant que l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération l'a expressément invité à agir en ce sens.

3.2 Lorsqu'une autorisation est nécessaire pour ouvrir une poursuite pénale, le droit déterminant est le droit en vigueur au moment où l'autorité statue en première instance. Ce principe vaut également si la situation juridique a été créée par un fait antérieur au changement législatif (cf. ATF 133 II 97 consid. 4.1, arrêt du Tribunal fédéral 2C_736/2010 du 23 février 2012 consid. 5.2 et les réf. cit.). La présente affaire doit ainsi être examinée en appliquant les règles en vigueur au moment où la décision du procureur général de la Confédération a été rendue. Il s'agit des modifications de la LRCF entrées en vigueur le 1er janvier 2011 (RO 2010 3287). Il conviendra toutefois, pour en saisir le sens, de se

pencher sur l'historique des différentes modifications législatives intervenues auparavant.

3.3

3.3.1 En vertu de l’art. 15 anc. al. 1 LRCF, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2010 (RO 2010 3267), et de l'art. 7 de l'ordonnance relative à la loi sur la responsabilité, il appartenait anciennement au Département fédéral de justice et police de refuser l'ouverture d'une poursuite pénale à l'encontre d'un membre du Ministère public de la Confédération à raison d'infractions en rapport avec son activité ou sa situation officielle (cf. décision non publiée du DFJP du 19 décembre 2000 de refus d’ouvrir une poursuite pénale contre X., substitut du procureur général et consorts, consid. 18a, DFJP (…) ; Message du Conseil fédéral du 10 septembre 2008 relatif à la loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération [ci-après : Message LOAP], publié in FF 2008 7371, spéc. p. 7417 s.). Cette solution s'expliquait aisément par la circonstance que le Ministère public de la Confédération était une unité décentralisée rattachée administrativement au DFJP (cf. ATF 136 II 23 consid. 4.3.2).

3.3.2 Avec l'entrée en vigueur des modifications de l'organisation des autorités pénales au niveau fédéral, le 1er janvier 2011, le contexte législatif s'est sensiblement modifié.

Tout d’abord, le Conseil fédéral a estimé guère logique, dans le contexte d'une procédure pénale, de confier le premier examen du bien-fondé des soupçons et les intérêts publics représentés par l’accusateur fédéral à une autorité gouvernementale et administrative (le DFJP) dépourvue d'expérience criminalistique (Message LOAP, p. 7418) et qui ne défend pas forcément les intérêts de la poursuite pénale (Message LOAP, p. 7422). Le Conseil fédéral a proposé par conséquent de se « passer » de cette première étape, et l'art. 58 Projet-LOAP prévoyait qu'un membre du Ministère public de la Confédération était désigné par le Conseil fédéral ou un procureur extraordinaire nommé pour instruire l'affaire. Le Message précisait que le procureur ne serait alors pas obligé d’ouvrir une procédure pénale et qu’il pourrait, de même, classer la procédure si les soupçons ne se sont pas concrétisés. En cela, le Conseil fédéral rejoignait la position du DFJP, qui entendait purement abroger l’art. 15 LRCF, qui n’était plus justifié à ses yeux (cf. Rapport explicatif du DFJP du 16 juin 2005 sur la réglementation légale de la surveillance du MPC, ch. 4.4, p. 13). Par la suite, la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats (Commission CAJ-CE) a décidé d’examiner d’autres

solutions aux différents mécanismes de surveillance proposés par le Conseil fédéral, et a notamment proposé, le 11 mai 2009, de placer le Ministère public de la Confédération sous la surveillance d'un organe spécial (cf. Rapport CAJ-CE du 3 juin 2009, Loi sur l'organisation des autorités pénales, élection du procureur général de la Confédération et surveillance du Ministère public de la Confédération [ci-après : rapport CAJ-CE], n° 08.066 e). Elle entendait ainsi détacher le Ministère public de la Confédération des structures du DFJP et de l'administration fédérale. La Commission a, en outre, précisé dans son rapport, en reprenant la position du Conseil fédéral, que le membre du Ministère public de la Confédération ou le procureur extraordinaire désignés par l'autorité de surveillance « ouvrent la procédure préliminaire et, si nécessaire, portent plainte et défendent l'accusation devant les tribunaux » (cf. rapport CAJ-CE précité, ad art. 58). Le 20 mai 2009, le Conseil fédéral s'est rallié à ce modèle, qui a été proposé aux chambres fédérales.

Lors de la séance du Conseil des Etats du 9 juin 2009, la Commission a proposé d'introduire l'art. 15 al. 1 let. d LRCF, disposition aux termes de laquelle l'autorisation d'ouvrir la procédure pénale est délivrée « par le procureur général pour le personnel du Ministère public de la Confédération qu'il a lui-même nommé ». Cette proposition a été adoptée sans débat par le Conseil des Etats (BO 2009 E 597). De son côté, le Conseil national a adopté, le 10 décembre 2009, une proposition minoritaire tendant à la suppression de l'art. 15 al. 1 LRCF (BO 2009 N 2268), mais s'est finalement rallié, toujours sans débat, à la proposition du Conseil des Etats (BO 2010 N 121). Les modifications de l'art. 15 al. 1 LRCF ont ensuite été adoptées par le Parlement, le 19 mars 2010. Depuis l'entrée en vigueur de ces modifications, le 1er janvier 2011 (RO 2010 3287), le Ministère public de la Confédération s'administre lui-même et le procureur général de la Confédération est chargé, en vertu de l'art. 15 al. 1 let. d LRCF, de délivrer l'autorisation d'engager une poursuite pénale contre un membre de son personnel qu'il a lui-même nommé.

3.3.3 Il s'avère ainsi que la structure du Ministère public de la Confédération et la législation fondée sur l'art. 15 LRCF ont sensiblement évolué au 1er janvier 2011. Le législateur a créé, avec l'art. 15 al. 1 let. d LRCF, une base légale claire, afin de permettre au procureur général de la Confédération de délivrer une autorisation de poursuivre les membres du personnel du Ministère public de la Confédération qu'il a lui-même nommés en raison d'infractions en rapport avec leur activité ou leur situation officielle. Le contexte de l'entrée en vigueur de cette disposition

témoigne par ailleurs de l'hésitation du législateur fédéral entre la volonté, d'une part, de supprimer cette procédure préalable et, d'autre part, de préserver la bonne marche du Ministère public de la Confédération et de protéger celui-ci et son personnel contre des manœuvres dilatoires. Le législateur a finalement opté pour le maintien de l'art. 15 LRCF, malgré les critiques du Conseil fédéral et du Conseil national, mais a explicitement transféré la compétence décisionnelle du DFJP au procureur général de la Confédération lorsque la procédure concerne le personnel qu'il a lui-même nommé. Le législateur fédéral a par la suite entériné derechef cette procédure (BO 2011 E 359; BO 2011 N 1063 s.), malgré la requête en suppression de la Commission des institutions politiques du Conseil national, qui l'estimait difficilement compatible avec la conception actuelle du droit du personnel de la Confédération (cf. Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 19 août 2010, publié in FF 2010 6719 ss, spéc. p. 6745).

3.4 Ainsi, et bien que l'on puisse regretter que le législateur délégué n'ait pas pris soin de répercuter à l'art. 7 al. 1 de l'ordonnance relative à la loi sur la responsabilité les nouvelles règles relatives à la délivrance d'une autorisation de poursuite pénale pour les membres du Ministère public de la Confédération, il ressort de l'analyse qui précède que son omission est sans incidence sur l'interprétation qu'il y a lieu de donner à l'art. 15 al. 1 let. d LRCF, disposition postérieure et de rang supérieur. Il y a par ailleurs lieu d'appliquer l'art. 67 al. 1 LOAP comme le font l'autorité inférieure et son Autorité de surveillance. A savoir que, si le procureur général de la Confédération a préalablement décidé d'autoriser l'ouverture d'une action pénale, il revient ensuite à son Autorité de surveillance de désigner un membre du Ministère public de la Confédération ou de nommer un procureur extraordinaire pour conduire l'action pénale. Le procureur ainsi désigné par l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération pourra rendre, selon sa propre appréciation, une ordonnance de non-entrée en matière, laquelle pourra le cas échéant être contestée, en tant qu'opération pénale, devant le Tribunal pénal fédéral.

3.5 L'on précisera encore que, par l'expression "le personnel du Ministère public de la Confédération qu'il a lui-même nommé" contenue à l'art. 15 al. 1 let. d LRCF, il faut entendre toutes les personnes physiques chargées par le Ministère public de la Confédération de tâches de droit public qui leur incombent directement, à l'exclusion des cantons, et qui ont été "nommées" par le procureur général de la Confédération (par opposition aux procureurs "élus" par l'Assemblée fédérale [cf. art. 20 al. 1 LOAP]). On ne saurait en outre maintenir une distinction purement

artificielle entre, d'une part, les procureurs nouvellement nommés par le procureur général de la Confédération, et, d'autre part, ceux nommés par le Conseil fédéral pour lesquels la période de fonction n'était pas terminée au 1er janvier 2011 (cf. art. 78 al. 1 LOAP), mais qui sont également hiérarchiquement subordonnés au procureur général de la Confédération (art. 20 al. 2 LOAP). La procureure fédérale F._____ est ainsi un membre du personnel du Ministère public de la Confédération concerné par l'art. 15 al. 1 let. d LRCF.

3.6 Le grief principal invoqué par les recourants, et touchant à l'incompétence de l'autorité inférieure, doit donc être écarté.

4.
Au titre de la recevabilité du recours, il sied à présent d'examiner si la décision en cause du procureur général de la Confédération peut être déférée devant le Tribunal administratif fédéral (cf. consid. 2.1 ci-avant).

4.1 L'art. 33 LTAF énumère les autorités dont les décisions peuvent faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif fédéral (cf. PHILIPPE WEISSENBERGER/PASCAL RICHARD, Les compétences du Tribunal administratif fédéral, in: Le Tribunal administratif fédéral: Statut et missions, Saint-Gall, 2008, p. 111 s.). Le recours est recevable, notamment, contre les décisions du Conseil fédéral et des organes de l'Assemblée fédérale, en matière de rapports de travail du personnel de la Confédération, y compris le refus d'autoriser la poursuite pénale (art. 33 let. a LTAF), et 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 (art. 33 let. cquater LTAF). Cette dernière disposition, en vigueur depuis le 1er janvier 2011, a été introduite par le ch. II 6 de l'annexe à la LOAP (RO 2010 3267, 3294; FF 2008 7371).

Le procureur général de la Confédération constitue donc une autorité précédente au Tribunal au titre de l'art. 33 let. cquater LTAF. La simple lecture de cette disposition ne permet toutefois pas encore de déterminer si, en ne faisant pas mention du procureur général de la Confédération à l'art. 33 let. a LTAF, le législateur fédéral a entendu exclure la voie de recours devant le Tribunal administratif fédéral contre les décisions du procureur général de la Confédération lorsqu'il refuse de délivrer l'autorisation de poursuivre pénalement le personnel du Ministère public de la Confédération. La question se pose également en relation avec l'art. 15 al. 5 LRCF, selon lequel : "Le refus du Département fédéral de justice et

police ou de la Délégation administrative de l'Assemblée fédérale de délivrer l'autorisation peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif fédéral. Les décisions des tribunaux fédéraux sur la délivrance de l'autorisation sont définitives."

Il y dès lors lieu de déterminer, au vu de l'art. 15 al. 1 let. d LRCF, quelle interprétation il convient de donner à l'absence de mention du Ministère public de la Confédération à l'art. 33 let. a LTAF, comme à l'art. 15 al. 5 LRCF.

4.2 De manière générale, la loi s'interprète, en premier lieu, selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégageant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique). Le Tribunal fédéral ne privilégie aucune méthode d'interprétation, mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme. Il ne se fonde sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste (ATF 138 IV 65 consid. 4.3.1; ATAF 2012/11 consid. 5, ATAF 2011/21 consid. 4.1). Les travaux préparatoires peuvent également constituer une aide précieuse, lorsqu'une disposition est peu claire, à condition qu'ils soient eux-mêmes dénués d'ambiguïté ; ils ne sont pas pour autant décisifs. Ne peut être contraignant pour le juge que le texte de loi lui-même tel qu'il a été édicté par le législateur (ATF 136 I 297 consid. 4.1).

L'interprétation de la loi peut conduire à la constatation d'une lacune. Une lacune proprement dite suppose que le législateur s'est abstenu de régler un point qu'il aurait dû régler et qu'aucune solution ne se dégage du texte ou de l'interprétation de la loi. Une telle lacune peut être occulte. Tel est le cas lorsque le législateur a omis d'adjoindre à une règle conçue de façon générale la restriction ou la précision que le sens et le but de la règle considérée ou d'une autre règle légale imposent dans certains cas (ATF 135 IV 113 consid. 2.4.2). En revanche, si le législateur a renoncé volontairement à codifier une situation qui n'appelait pas nécessairement une intervention de sa part, son inaction équivaut à un silence qualifié. Quant à la lacune improprement dite, elle se caractérise par le fait que la loi offre certes une réponse, mais que celle-ci est insatisfaisante (cf. ATF 129 III 656 consid. 4.1, ATF 128 I 34 consid. 3b, ATF 125 III 425 consid.

3a, ATF 124 V 271 consid. 2a et les arrêts cités). Seule l'existence d'une lacune proprement dite (apparente ou occulte) appelle l'intervention du juge, tandis qu'il lui est en principe interdit, selon la conception traditionnelle qui découle notamment du principe de la séparation des pouvoirs, de corriger les lacunes improprement dites, à moins que le fait d'invoquer le sens réputé déterminant de la norme ne constitue un abus de droit ou ne viole la Constitution (cf. pour les détails: ATAF 2012/11 consid. 5 et les réf. cit. ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6784/2011 du 3 juillet 2012 consid. 3.5.1 et les réf. cit.).

4.3 En l'espèce, il ressort du Message du Conseil fédéral du 28 février 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale (FF 2001 4000 ss) que le législateur fédéral a entendu garantir que le refus de délivrer une autorisation de poursuite pénale puisse faire l'objet d'un examen devant une autorité judiciaire, sans pour autant imposer une "double instance" de recours (FF 2001 4199). Le Parlement a souscrit à cette approche sans débat (BO 2004 N 1600 ss, BO 2005 E 131 ss; ad art. 78 al. 1 let. d Projet-LTF), en supprimant la voie de recours devant le Tribunal fédéral, suite à l'entrée en fonction du Tribunal administratif fédéral (art. 15 al. 5 2ème phrase LRCF et art. 83 let. e de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110] ; nouvelle teneur de l'art. 15 al. 5 LRCF, avec effet au 1er janvier 2007, selon le ch. 8 de l'annexe à la LTAF [RO 2006 2217]).

Par la suite, lorsque le législateur fédéral a introduit la nouvelle compétence du procureur général de la Confédération à l'art. 15 al. 1 let. d LRCF (avec effet au 1er janvier 2011), il n'a pas remis en cause ce principe. Il n'a pour autant, alors, ni adapté l'art. 15 al. 5 LRCF, qui demeure faire mention du seul DFJP, ni complété l'art. 33 let. a LTAF parallèlement au nouvel art. 33 let. cquater LTAF. Il a en revanche introduit le nouvel art. 15 al. 5bis LRCF, qui confère au ministère public qui a requis l'autorisation la qualité pour recourir (Message LOAP, FF 2008 7422). La ratio legis de cette dernière disposition est toutefois différente, comme il sera vu plus loin (cf. consid. 5 ci-après).

Cela étant, le défaut de mention du Ministère public de la Confédération à l’art. 15 al. 5 LRCF et à l’art. 33 let. a LTAF ne peut conduire au rejet de sa qualité d’autorité précédente, au titre des décisions rendues par ses soins sur le fondement de l'art. 15 al. 1 let. d LRCF, que si telle a été l’intention du législateur au contexte des dispositions en cause. Or, comme il a été vu, il ne ressort nullement des travaux législatifs que telle ait été sa volonté. La systématique et la logique des dispositions

concernées permettent d'ailleurs de confirmer que le législateur a omis involontairement de veiller à coordonner l'ensemble de ces dispositions.

4.4 Cette conclusion se voit confirmée par la réponse à la question de savoir si le Ministère public de la Confédération remplit les conditions requises par l'art. 30 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101) lorsqu'il statue sur la délivrance d'une autorisation d'ouvrir une poursuite pénale contre un agent qu'il a nommé, et s'il pourrait alors statuer définitivement sur cette question, à l'instar des tribunaux fédéraux.

Le procureur général de la Confédération dirige le Ministère public (art. 9 al. 1 LOAP; art. 2 al. 1 du règlement du 22 novembre 2010 sur l'organisation et l'administration du Ministère public de la Confédération [RS 173.712.22]; NICOLE BURGER-MITTNER, Die Stellung der schweizerischen Bundesanwaltschaft und ihrer Staatsanwälte, thèse, Saint-Gall 2011, p. 201 ss) et se trouve, vis-à-vis du personnel qu'il a nommé, dans une relation permanente de collaboration et de direction hiérarchique. Il lui incombe également de prendre des mesures pour appuyer ses collaborateurs, afin qu'ils ne se trouvent pas isolés face à des tentatives extérieures de déstabilisation. La décision de refuser d'engager la poursuite pénale contre son personnel n'est dès lors nullement l'aboutissement d'une procédure indépendante à cette relation ; il s'agit au contraire, typiquement, d'une mesure prise dans le cadre de la gestion du Ministère public de la Confédération. C'est dès lors en raison de ce rapport permanent de collaboration que le procureur général peut, mieux que n'importe quelle autre autorité, constater d'éventuels dysfonctionnements dans l'activité de son personnel, apprécier l'opportunité de l'ouverture d'une procédure pénale, surveiller l'évolution ultérieure de la situation et prononcer d'éventuelles sanctions disciplinaires. En tant qu'il existe formellement un cumul de fonctions entre la gestion du Ministère public de la Confédération et la compétence d'autoriser l'ouverture d'une procédure pénale, ce cumul est ainsi justifié par des besoins organiques pertinents.

En transmettant au procureur général de la Confédération la compétence de se prononcer sur l'ouverture d'une procédure pénale contre le personnel qu'il a lui-même nommé, le législateur a ainsi trouvé une solution adaptée et efficace d'un point de vue procédural. Dans un but d'économie de procédure, il s'agit en effet d'éviter des temps morts résultant d'un changement d'autorité, qui pourrait conduire à la répétition d'actes d'instruction déjà exécutés. Il fallait de plus garantir

l'indépendance du Ministère public de la Confédération vis-à-vis de l'administration fédérale, et plus particulièrement du DFJP. Cette attribution de compétence empêche toutefois, en raison du cumul de compétences, de considérer le procureur général de la Confédération comme une autorité judiciaire lorsqu'il statue sur la délivrance d'une autorisation. La procédure choisie n'impose d'ailleurs pas l'indépendance et l'impartialité comme maximes d'organisation (sur ces notions, cf. ATF 127 I 196 consid. 2b, ATF 125 I 119 consid. 3f; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6258/2010 du 14 février 2011 consid. 3.2.1).

Ainsi donc, lorsqu'il refuse d'ouvrir une procédure pénale, le procureur général de la Confédération est soumis aux exigences de l'art. 29 Cst., à l'instar d'une autorité administrative de première instance (cf. consid. 2.2 ci-avant). Or, l'art. 29a Cst. exige qu'une voie de recours devant une autorité judiciaire soit ouverte contre sa décision (cf. ATAF 2010/53 consid. 4.2). Demeure réservée l'exclusion, par la loi, de l'accès au juge dans des cas exceptionnels (cf. ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8ème éd., 2012, n° 847 p. 265 ; JEAN-FRANÇOIS AUBERT/PASCAL MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, 2003, n. 6 p. 277).

4.5 Il s'ensuit que, malgré le défaut de précision y afférent de l'art. 33 let. a LTAF, comme de l'art. 15 al. 5 1ère phrase LRCF, le Tribunal administratif fédéral est bien compétent pour examiner des recours déposés contre les décisions par lesquelles le procureur général de la Confédération, conformément à l'art. 15 al. 1 let. d LRCF, refuse de délivrer une autorisation d'engager la poursuite pénale. Il convient ainsi de rejoindre la doctrine qui s'est prononcée sur la question (cf. THOMAS HÄBERLI, in: Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 2ème éd., 2011, n. 140 p. 1052). En revanche, la décision du procureur général de la Confédération accordant l'autorisation est définitive (art. 15 al. 4 LRCF).

Dans ces conditions, comme il est indiqué à son pied, la décision du procureur général de la Confédération attaquée est susceptible d'un recours devant le Tribunal administratif fédéral.

5.

Au stade de la recevabilité du recours, se pose encore la question de la qualité pour recourir des recourants, et, plus spécialement, celle de savoir si le législateur a entendu limiter la possibilité de recours aux seules autorités mentionnées à l'art. 15 al. 5bis LRCF. Cela signifierait, le cas

échéant, que seul le ministère public cantonal ou fédéral qui a requis l'autorisation aurait qualité pour recourir, à l'exclusion notamment du dénonciateur qui, s'estimant lésé, a lui-même requis l'ouverture d'une poursuite pénale. A nouveau, il sied de déterminer quelle a été la volonté du législateur.

5.1 La qualité pour former recours devant le Tribunal de céans se détermine, en principe, au regard de l'art. 48 PA (cf. art. 37 LTAF). En vertu de l'alinéa 1er de cette disposition, a qualité pour recourir celui qui a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est spécialement atteint par la décision attaquée (let. b), et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c). A également qualité pour recourir toute personne, organisation ou autorité qu'une autre loi fédérale autorise à recourir (art. 48 al. 2 PA).

En l'occurrence, les recourants peuvent en principe, en tant qu'ils sont lésés par le refus d'engager la poursuite pénale contre un agent de la Confédération qui leur est opposé par le procureur général de la Confédération, fonder leur qualité pour recourir sur l'art. 48 al. 1 PA. Conformément à l'art. 48 al. 2 PA, cette qualité est elle-même reconnue au procureur général de la Confédération, en tant qu'autorité, par l'art. 15 al. 5bis LRCF.

Il demeure à déterminer si cette dernière disposition a, en se limitant à conférer la qualité pour recourir au Ministère public de la Confédération, entendu, en tant que lex specialis à l'art. 48 al. 1 PA, exclure la qualité pour recourir des lésés.

5.2 Pour ce faire, il convient de rappeler les modifications législatives qui ont abouti à l'art. 15 al. 5bis LRCF.

5.2.1 Avec l'entrée en vigueur de la LRCF, le 1er janvier 1959, le législateur fédéral a entendu accorder "le droit de recours [devant le Tribunal fédéral] au lésé qui demande la punition du fonctionnaire et à l'accusateur public du canton où l'infraction a été commise". Ce droit était prévu à l'art. 15 anc. al. 5 LRCF (RO 1958 1483), puis à l'art. 15 anc. al. 5bis LRCF (FF 1999 4498 s.; RO 2000 278). Il était toutefois défini conformément à l'art. 103 let. a de la loi fédérale du 16 décembre 1943 d'organisation judiciaire (OJ, RS 3 521), abrogée le 1er janvier 2007 (qui conférait la qualité pour former un recours de droit administratif à "quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce

qu'elle soit annulée ou modifiée"). L'art. 100 al. 1 let. f OJ prévoyait par ailleurs la recevabilité du recours contre les décisions concernant le refus de l'autorisation de poursuivre pénalement des agents de la Confédération. Le Tribunal fédéral a considéré que l'art. 15 anc. al. 5 LRCF ne constituait pas une lex specialis par rapport à l'art. 103 al. 1 OJ, seule disposition déterminante quant à la qualité pour recourir (ATF 112 Ib 350 consid. 2c). Celui qui était atteint par la décision attaquée et avait un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (art. 103 let. a OJ) avait ainsi la qualité pour former un recours contre le refus d'autoriser la poursuite d'un fonctionnaire fédéral. Un simple intérêt de fait pouvait suffire.

5.2.2 Avec les mesures tendant à l'amélioration de l'efficacité et de la légalité dans la poursuite pénale (projet législatif "efficacité") et la révision partielle de l'organisation judiciaire de la Confédération, le législateur fédéral a purement abrogé l'art. 15 anc. al. 5bis LRCF (RO 2003 2144). La qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral se définissait alors, depuis le 1er août 2003, au regard du seul art. 103 let. a OJ, qui avait la même teneur que l'art. 48 let. a PA (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2A.741/2004 du 6 avril 2004 consid. 2.1). Une certaine incohérence est néanmoins rapidement apparue, car le législateur fédéral avait supprimé la totalité de l'art. 15 anc. al. 5bis LRCF, y compris la qualité pour recourir de l'accusateur cantonal. Un nouvel art. 15 al. 5bis LRCF a par conséquent été introduit le 1er janvier 2007 (RO 2006 2211 et 2217), aux termes duquel "l'accusateur public du canton où l'infraction a été commise a qualité pour recourir".

Parallèlement à ces travaux législatifs, le Tribunal fédéral a refusé, en une affaire jugée le 9 novembre 2004, de reconnaître la qualité pour recourir au Ministère public de la Confédération en l'absence d'une règle explicite, et a relevé qu'il appartenait au DFJP de défendre aussi, lorsqu'il statuait sur la demande d'autorisation, les intérêts publics représentés par l'accusateur fédéral (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2A.379/2004 du 9 novembre 2004 consid. 4.1). Un groupe d'experts proposa sur la base de cette jurisprudence non publiée, en liaison avec la nouvelle réglementation de la surveillance (cf. Rapport explicatif du DFJP du 16 juin 2005, op. cit., p. 13 ch. 4.4), d'accorder au procureur général de la Confédération par voie législative la qualité pour recourir contre un refus du DFJP d'autoriser la poursuite. Malgré les hésitations du DFJP, le Conseil fédéral a donné une suite favorable à cette proposition et a souhaité étendre au Ministère public de la Confédération la qualité pour recourir (cf. Message LOAP, p. 7422). Les Chambres fédérales ont

adhéré à cette proposition, sous réserve d'une modification terminologique (BO 2009 E 597). Depuis le 1er janvier 2011, le Ministère public de la Confédération qui a requis l'autorisation a qualité pour recourir (art. 15 al. 5bis LRCF; RO 2010 3289).

Il s'avère ainsi que cette disposition entend uniquement "étendre" la qualité pour recourir au Ministère public de la Confédération – en sa qualité d'autorité –, comme la possibilité en est réservée à l'art. 48 al. 2 PA, qualité qui lui avait été refusée précédemment par le Tribunal fédéral faute de disposition expresse dans une base légale spéciale. En revanche, il ne ressort nullement des travaux parlementaires que l'art. 15 al. 5bis ait entendu déroger à l'art. 48 al. 1 PA. La logique de la LRCF en sa relation avec l'art. 48 PA (voir aussi ATF 112 Ib 350 consid. 2c) ne permet pas non plus d'arriver à cette conclusion, faute de volonté expresse du législateur de déroger à la règle générale de l'art. 48 al. 1 PA en défaveur des lésés en cas de refus d'autoriser l'ouverture de la poursuite pénale qu'ils requièrent contre un agent de la Confédération (en l'espèce, du Ministère public de la Confédération).

5.3 La qualité pour recourir des recourants doit donc être reconnue en l'espèce au titre de l'art. 48 al. 1 PA.

6.
Enfin, les dispositions relatives au délai de recours, à la forme et au contenu du mémoire de recours (art. 50 al. 1 et art. 52 al. 1 PA) sont respectées. Le recours est par suite recevable.

Il convient donc d'entrer en matière. La question de la compétence de l'autorité inférieure a par ailleurs été déjà examinée (cf. consid. 3 ci-avant).

7.
7.1 Le Tribunal applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise (cf. ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Bâle 2008, n° 2.165, p. 78). La procédure est régie par la maxime inquisitoire, ce qui signifie que le Tribunal définit les faits et apprécie les preuves d'office et librement (art. 12 PA). Les parties doivent toutefois collaborer à l'établissement des faits (art. 13 PA) et motiver leur recours (art. 52 PA) (ATAF 2009/57 consid. 1.2).

7.2 Selon l'art. 49 PA, le recourant peut soulever les griefs de violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), de la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b) et de l'inopportunité (let. c). Le Tribunal administratif fédéral s'impose toutefois une certaine retenue lors de l'examen de la décision de l'autorité inférieure en particulier lorsque l'application de la loi exige la connaissance de circonstances locales, lorsqu'elle nécessite des connaissances particulières ou lorsque interviennent des considérations ayant trait à l'orientation d'une politique publique (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-4776/2011 du 30 juillet 2012 consid. 2.1 et la réf. cit.).

8.

8.1 Le recourant C._____, qui a dénoncé la procureure fédérale F._____ pour abus d'autorité en raison de la "débauche délirante d'énergie déployée contre lui", invoque que, en refusant de donner suite à sa dénonciation sans avoir examiné les actes dénoncés, le Ministère public de la Confédération a agi de manière arbitraire et a violé son droit d'être entendu. De même, la recourante B._____ AG considère que les actes dénoncés sont des indices suffisants d'un abus d'autorité commis par la procureure fédérale F._____, et que, en les écartant sans les avoir examinés, le Ministère public de la Confédération a agi de manière arbitraire et en violation de son droit d'être entendu. Enfin, le recourant D._____ – invoquant avoir dénoncé la procureure fédérale F._____ pour abus d'autorité au motif que sa décision de lui interdire de représenter ses clients repose sur une appréciation erronée des faits concernant C._____ et B._____ AG et est manifestement contraire au principe de la bonne foi car prise dans le seul but de lui causer du tort – considère que, en retenant que sa plainte n'était pas fondée aux motifs qu'il aurait dû la contester par les voies de droit ordinaires et qu'une décision erronée d'un magistrat ne serait pas encore constitutive d'un abus de droit, le Ministère public de la Confédération a arbitrairement refusé d'ouvrir une procédure pénale.

Par ailleurs, les recourants ont, dans la présente procédure de recours, renoncé à l'ensemble de leurs griefs à l'encontre de la procureure fédérale F._____ qui ne se rapportent pas à l'art. 312 CP (abus d'autorité). Cette disposition réprime le fait pour un membre d'une autorité ou un fonctionnaire d'abuser des pouvoirs de sa charge dans le dessein de se procurer ou de procurer à un tiers un avantage illicite ou de nuire à autrui. L'abus d'autorité est l'emploi de pouvoirs officiels dans un but contraire à celui recherché (cf. ATF 127 IV 209 consid. 1b, arrêt du

Tribunal fédéral 6B_831/2011 du 14 février 2012 consid. 1.2; BERNARD CORBOZ, Les infractions en droit suisse, vol. II, 3ème éd., Berne 2010, p. 697 ss).

8.2 Dans la décision attaquée, prise conformément à l'art. 15 al. 3 LRCF, l'autorité inférieure a retenu que, la plainte déposée reprenant très précisément à l'encontre de F._____ les griefs formulés précédemment contre le procureur fédéral E._____, elle pouvait renvoyer aux considérants détaillés de l'arrêt rendu par le Tribunal pénal fédéral, le 1er juin 2011, qui avait fait un sort tranché et sans équivoque aux griefs de violation du secret de fonction, d'infractions contre l'honneur et d'abus d'autorité alors invoqués. L'autorité inférieure a en outre retenu – s'agissant du grief relatif à un abus de pouvoir qu'aurait commis la procureure fédérale F._____ en relation avec le refus d'autoriser Me D._____ à continuer de représenter C._____ et B._____ AG en raison d'un conflit d'intérêts – que le mandataire de ces derniers avait utilisé les moyens de droit à sa disposition pour contester cette décision et qu'une décision rendue par un magistrat, même erronée, n'était pas encore constitutive d'un abus d'autorité.

9.
Les recourants invoquent ainsi une violation de leur droit d'être entendu, grief qui, vu sa nature formelle, doit être examiné en premier lieu. Ils estiment que le prononcé du procureur général de la Confédération a insuffisamment – voire pas du tout – traité des questions soulevées dans leur plainte et liées aux abus d'autorité dénoncés.

9.1 La procédure porte sur l'autorisation d'engager une poursuite pénale contre un agent. En vertu de l'art. 3 let. b dernier segment PA, la loi fédérale sur la procédure administrative ne lui est pas applicable en première instance (cf. consid. 2.2 ci-avant). Dans tous les cas cependant, l'autorité décisionnelle doit veiller au respect des garanties minimales déduites de l'art. 29 Cst. (ATF 137 IV 269 consid. 2.6; cf. également: ATF 135 I 279 consid. 2.2, ATF 132 II 485 consid. 4.2; ATAF 2010/53 consid. 13.1), et le Tribunal vérifie librement que cela ait été le cas.

A cet égard, le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., comprend *en amont* le droit pour la partie concernée de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, le droit de produire des preuves pertinentes, de prendre connaissance du dossier, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, et de participer à l'administration des

preuves essentielles ou, à tout le moins, de s'exprimer sur leur résultat, lorsque cela est de nature à influer sur la décision rendue (ATF 137 IV 33 consid. 9.2, ATF 136 I 265 consid. 3.2 et réf. cit.; ATAF 2010/35 consid. 4.1.2). La jurisprudence a également déduit du droit d'être entendu l'obligation pour l'autorité, *en aval*, de motiver sa décision, afin que son destinataire puisse la comprendre et l'attaquer utilement s'il y a lieu et que l'autorité de recours puisse exercer utilement son contrôle (ATF 133 I 270 consid. 3.1, ATF 133 III 439 consid. 3.3; ATAF 2010/35 consid. 4.1.2). L'autorité n'a cependant pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties ; il suffit qu'elle mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (ATF 135 III 670 consid. 3.3.1, ATF 134 I 83 consid. 4.1). L'autorité peut ainsi se limiter aux questions décisives (ATF 136 I 184 consid. 2.2.1, ATF 136 I 229 consid. 5.2; ATAF 2010/35 consid. 4.1.2). Une motivation implicite, résultant des différents considérants de la décision ou de différents renvois à des décisions antérieures, peut également suffire à respecter le droit d'être entendu (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C_23/2009 du 25 mai 2009 consid. 3.1, publié in Revue de droit administratif et de droit fiscal [RDAF] 2009 II p. 434).

Le droit d'être entendu n'est par ailleurs pas une fin en soi ; il constitue un moyen d'éviter qu'une procédure judiciaire ne débouche sur un jugement vicié en raison de la violation du droit des parties de participer à la procédure, notamment à l'administration des preuves. Lorsqu'on ne voit pas quelle influence la violation du droit d'être entendu a pu avoir sur la procédure, il n'y a pas lieu d'annuler la décision attaquée. Dans ce cas, en effet, le renvoi de la cause à l'autorité inférieure en raison de cette seule violation n'aurait pas de sens et conduirait seulement à prolonger la procédure, en faisant fi de l'intérêt des parties à un règlement rapide du litige (ATF 138 I 97 consid. 4.1.6.1 et les réf. citées; voir aussi HANSJÖRG SEILER, Abschied von der formellen Natur des rechtlichen Gehörs, Revue suisse de jurisprudence [RSJ] 2004 p. 377 ss, spéc. p. 382).

9.2 Les recourants se plaignent à cet égard que le procureur général de la Confédération a estimé que les plaintes déposées reprenaient très précisément les griefs formulés précédemment contre le procureur fédéral E._____ (violation du secret de fonction, diffamation, calomnie et abus d'autorité), aussi bien quant aux faits ou aux comportements reprochés à la procureure fédérale F._____ que quant aux infractions dont elle se serait rendue coupable. Ils estiment que l'autorité inférieure

ne pouvait renvoyer aux considérants de l'arrêt rendu par le Tribunal pénal fédéral et qu'elle devait apporter une réponse à la dénonciation pour abus d'autorité, d'une part "du fait de la débauche délirante d'énergie déployée contre [C._____]" par F._____, et, d'autre part, du fait que celle-ci "a inventé un prétexte pour refuser de séquestrer [recte : de lever le séquestre de] du compte de B._____".

Or, dans la mesure où ces deux moyens portent sur le résultat de l'appréciation anticipée des preuves à laquelle a procédé l'autorité inférieure, il s'avère que le grief de violation du droit d'être entendu se confond ici avec celui de la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents, que les recourants soulèvent également. Il se justifie donc de les examiner avec le fond du litige. Au demeurant, l'opinion des recourants, qui voudraient que les faits relatifs aux abus d'autorité dénoncés soient établis avec une certaine précision dans la décision de refus d'ouverture de la poursuite pénale, ne trouve pas appui dans la loi. A ce stade de la procédure, il ne peut en effet s'agir que d'un examen *prima facie* (voir consid. 10.1 ci-après).

10.
Il sied à présent d'examiner la question du bien-fondé même de la décision de refus attaquée. Avant d'y procéder, il sera déterminé quel est le pouvoir d'appréciation respectif du Ministère public de la Confédération, en tant qu'autorité administrative de première instance, et du Tribunal de céans, en sa qualité d'autorité de recours.

10.1 Conformément à l'art. 15 al. 3 LRCF, lorsqu'une infraction et les conditions légales de la poursuite pénale paraissent réalisées, l'autorisation ne peut être refusée que dans les cas de peu de gravité et si, au vu de toutes les circonstances, une mesure disciplinaire du coupable paraît suffisante. L'application de cette disposition suppose une appréciation provisoire des preuves par l'autorité inférieure, en sa qualité d'autorité de poursuite pénale, aux fins mêmes du prononcé de la décision administrative qui lui est requise par l'art. 15 al. 1 let. d LRCF. La faculté de refuser l'autorisation de poursuivre dans les cas de poursuites infondées implique celle d'opposer le même refus à l'ouverture d'une poursuite lorsqu'il s'avère que, suite à un examen *prima facie* (« eine Vorprüfung ») de la cause pénale, il n'y a manifestement pas de faits constitutifs d'un délit (ATF 87 I 81 consid. 2 et 3). La procédure d'autorisation par le Ministère public de la Confédération remplit alors précisément son rôle, tel qu'il est assigné à cette autorité par l'art. 15 al. 1 let. d et l'art. 7 al. 1 1ère phrase de l'ordonnance relative à la loi sur la

responsabilité, d'éviter des poursuites abusives contre des fonctionnaires ou des magistrats, respectivement, dans des cas de peu de gravité, de liquider l'affaire par voie disciplinaire (ATF 93 I 75 consid. 1a).

Comme l'a relevé le Tribunal pénal fédéral (cf. TPF 2008 151 consid. 1.4 et consid. 2.1.1 et 2.1.2 p. 154 ss), les actes préparatoires à l'ouverture d'une poursuite pénale sont en outre comparables à une dénonciation faite à un procureur qui, en étudiant le dossier, constate que l'infraction dénoncée ne se poursuit que sur plainte. Dans un tel cas, il doit, avant d'ouvrir une poursuite pénale, respectivement de la diriger contre un suspect, s'assurer que la victime de l'infraction déposera formellement une plainte pénale. Dans ces deux cas de figure – soupçon contre le personnel de l'administration fédérale ou infraction qui ne se poursuit que sur plainte –, le procureur est, à l'exception de mesures conservatoires qui ne souffrent aucun retard, dans l'impossibilité d'ouvrir la poursuite pénale avant d'avoir satisfait à la condition préalable qui est, dans un cas d'obtenir l'autorisation de poursuite, et, dans l'autre, de s'assurer du dépôt d'une plainte pénale (cf. art. 303 du Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 [CPP, RS 312.0]).

C'est ainsi l'examen *prima facie* de la cause pénale, auquel a été astreinte l'autorité inférieure en l'occurrence, qui, en tant qu'il l'a conduite à rendre la décision négative attaquée, est soumis, suite au recours, au contrôle du Tribunal de céans.

10.2 Comme le lui impose l'art. 49 PA (cf. consid. 7.2 ci-avant), le Tribunal examine en principe librement l'interprétation et l'application des conditions posées par le droit fédéral pour l'autorisation d'engager la poursuite pénale contre un membre de l'administration fédérale au titre de l'art. 15 LRCF, compte tenu de la portée de la décision et afin d'assurer le respect des garanties de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH, RS 0.101). Cela étant, le Tribunal tiendra compte du pouvoir d'appréciation du Ministère public de la Confédération qui, pour décider ou non d'autoriser administrativement l'ouverture d'une poursuite pénale, aura lui-même, en sa qualité d'autorité pénale – et donc spécialisée à ce titre – au service de la décision administrative qu'il doit rendre, effectué un examen *prima facie* du bien-fondé des accusations portées contre l'agent visé par la plainte pénale et pris, le cas échéant, toutes les mesures qui s'imposent, en particulier pour préserver les preuves.

Le Tribunal n'intervient en effet pas en tant qu'autorité de recours pénale, mais sur recours administratif. Par conséquent, le Ministère public de la Confédération ne viole, en une telle occurrence, le droit fédéral, en tant qu'autorité inférieure, que s'il s'écarte du double cadre légal qui, délimitant sa compétence, découle, de première part, des dispositions pénales applicables et, de seconde part, de l'art. 15 LRCF. Tel sera le cas si le Ministère public de la Confédération s'appuie sur des faits qui, au cas d'espèce, ne devraient jouer aucun rôle, ou, à l'inverse, lorsqu'il n'a pas tenu compte d'éléments qui auraient absolument dû être pris en considération, s'il se fonde sur des critères étrangers à la loi pénale ou à l'art. 15 LRCF, s'il omet de prendre en considération des éléments d'appréciation prévus par cette disposition ou, enfin, si son appréciation est exagérément clémente au point de constituer un abus du pouvoir d'appréciation. Le Tribunal sanctionne en outre les décisions de refus d'autorisation lorsqu'elles aboutissent à un résultat manifestement injuste ou à une iniquité choquante. Pour le surplus, le Tribunal vérifie librement si les exigences de l'intérêt public et de la proportionnalité sont respectées.

10.3 Le fait pour le Tribunal de ne pas substituer sa propre appréciation à celle du procureur général de la Confédération se justifie d'autant plus que, au cas d'espèce, la plainte pénale vise des infractions qui résulteraient du mauvais accomplissement par un procureur fédéral de ses compétences d'instruction pénale. Or, il est souvent difficile d'apprécier, de l'extérieur, le bien-fondé des reproches faits à un juge ou à un procureur dans l'instruction d'une cause dont il a la charge. Il appartient essentiellement à l'autorité inférieure d'apprécier si les éléments constitutifs d'une telle infraction sont réunis ou non, sachant que la loi restreint la possibilité de refuser l'ouverture d'une poursuite pénale aux cas peu importants (bagatelles).

Cette situation est comparable à celle de l'illicéité en matière de responsabilité de la Confédération, lorsqu'elle est invoquée en relation avec la décision d'un magistrat ou d'un fonctionnaire. Il découle à cet égard de la jurisprudence que, pour qu'une décision puisse être qualifiée d'illicite, il faut une violation grave du droit, réalisée par exemple lorsque le magistrat ou l'autorité abuse de son pouvoir d'appréciation ou l'excède, lorsqu'il viole un texte clair, méconnaît un principe général du droit, n'instruit pas un dossier correctement ou agit par malveillance. En définitive, l'illicéité du comportement d'un fonctionnaire ou d'un juge dans l'exercice du pouvoir décisionnel, respectivement juridictionnel, suppose un manquement caractérisé (une faute particulière), qui n'est

pas réalisé du seul fait déjà qu'une décision se révèle après coup dénuée de fondement ou contraire à la loi, c'est-à-dire illégale (cf. ATAF 2009/57 consid. 2.3.2 et les réf. cit.).

10.4 Le Tribunal ne saurait toutefois suivre l'argument du procureur général de la Confédération selon lequel la responsabilité des fonctionnaires ayant participé à une décision ayant acquis force de chose jugée ne peut plus être revue dans une procédure pénale, car il aurait appartenu à l'autorité de recours de relever les infractions poursuivies d'office, respectivement de les dénoncer (cf. observations du 21 novembre 2011, p. 2). La procédure en responsabilité pénale de l'agent n'a, en effet, pas le même objet et n'implique pas nécessairement les mêmes parties que la procédure ayant donné lieu à la décision qui a acquis l'autorité de la chose jugée. Un crime ou un délit au sens du droit fédéral est de plus l'un des motifs retenus par le législateur pour admettre la révision d'une décision entrée en force (art. 66 al. 1 PA). La possibilité d'une poursuite pénale peut, enfin, être considérée comme confortant la qualité d'un ordre juridique fondé sur la prééminence du droit et, ainsi, venir renforcer l'autorité du pouvoir juridictionnel. L'autorité chargée de délivrer l'autorisation ne doit, en d'autres termes, en aucun cas s'avérer disposée à laisser impunis des actes pénalement répréhensibles qui n'auraient pas été relevés d'office par les autorités de recours ou qui leur auraient échappé.

11.
En tenant compte des limites ainsi posées à son pouvoir d'appréciation, le Tribunal est amené à se prononcer comme il suit sur la décision attaquée, en tant qu'elle n'a elle-même pas retenu qu'il y avait, en l'espèce, des éléments suffisants propres à justifier l'ouverture d'une procédure pénale à l'encontre de la procureure fédérale F._____.

11.1 Il ressort du dossier de l'autorité inférieure que le recourant C._____ est un apporteur d'affaires – associé au sein de la fiduciaire B._____ AG – pour de grandes banques commerciales faisant publiquement appel à l'épargne. Il a ouvert auprès de ces mêmes établissements différentes relations de compte dont le nom de l'ayant droit économique a été inscrit généralement par ses soins ou ceux d'un auxiliaire sur la "formule A" (art. 4 al. 1 de la loi fédérale du 10 octobre 1997 concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans le secteur financier [LBA, RS 955.0]). Par la suite, il a procédé, sur ces comptes, à diverses opérations, dont certaines ne se rapportaient apparemment pas au nom et à la personne mentionnée sur

la formule A. L'on retiendra à tout le moins que, en agissant de la sorte, il pouvait s'exposer à un contrôle attentif de ses actes par les organes représentant l'intérêt public.

11.2 L'on relèvera ensuite qu'il incombe au premier chef aux autorités chargées de l'enquête de déterminer dans quelle mesure l'intérêt du justiciable à la protection pleine et entière de sa réputation doit céder le pas devant les exigences de l'intérêt public à une enquête indépendante, complète et impartiale. Dans le cadre de ses investigations, le procureur en charge de l'affaire dispose d'une certaine liberté. Il n'est en outre pas rare, au fur et à mesure de l'avancement de ses investigations, qu'il découvre des faits nouveaux qui l'amènent à déployer une nouvelle énergie.

C'est d'ailleurs bien ce qui est arrivé dans le cas présent, le procureur en charge de l'affaire ayant découvert, comme l'a relevé le Tribunal pénal fédéral, que B._____ AG et/ou C._____ mettait à la disposition de plusieurs de leurs clients une structure élaborée permettant de dissimuler les véritables ayants droit économiques des comptes et de couper "le paper trail" (cf. arrêt de la Ire Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral BH.2009.15 du 12 octobre 2009 consid. 3.2.1). Cette extension de la procédure pénale ne saurait dès lors, dans ces circonstances, comporter les premiers indices d'un abus d'autorité. D'ailleurs, si le procureur enfreint l'une des règles relatives à ses devoirs de service (cf. sur les détails de ces devoirs : ATF 138 IV 142 consid. 2.2.1), il incombe à la partie qui s'estime lésée de saisir les juridictions de recours normalement compétentes. Dans cette optique, il importe que la légalité des décisions juridictionnelles devenues définitives après épuisement des voies de recours disponibles ou après expiration des délais prévus pour ces recours ne puissent plus être remises en cause, la question de leur illicéité demeurant seule en jeu, soit au titre de la LRCF (voir l'art. 12 LRCF s'agissant des actions en responsabilité de l'Etat), soit au titre du droit pénal (ainsi, en la présente occurrence).

11.3 Ainsi donc, en ordonnant des moyens de preuve qu'elle a estimé propres à faire éclater la vérité judiciaire et différents séquestres, la procureure fédérale F._____ a, comme l'a retenu l'autorité inférieure, agi en l'espèce conformément aux pouvoirs que lui confère la loi et sous contrôle des autorités de recours. Des mesures inhérentes à l'exercice normal de sa charge de procureur sont en soi impropres à la suspecter d'actes de malveillance ou d'abus d'autorité. S'agissant, en outre, plus spécifiquement des séquestres dénoncés, ceux-ci sont fondés sur la

vraisemblance (ATF 126 I 97 consid. 3d/aa et les réf. cit.; arrêt du Tribunal fédéral 1B_103/2012 du 5 juillet 2012 consid. 2.1). Tant que l'instruction n'est pas achevée, une simple probabilité suffit pour les ordonner car, à l'instar de toute mesure provisionnelle, la saisie se rapporte à des prétentions encore incertaines.

Par suite, pour qu'il y ait lieu d'autoriser d'engager une poursuite pénale contre le procureur qui a pris une telle mesure provisionnelle, le procureur général de la Confédération doit se trouver en présence d'une décision de séquestre qui défierait de manière si flagrante la logique de l'enquête pénale ou les principes juridiques communément admis qu'elle apparaîtrait comme manifestement abusive. Tel n'est pas le cas en l'espèce. Il ne fait d'ailleurs aucun doute que les autorités de recours pénales, saisies à de multiples reprises par les recourants, n'auraient pas manqué de relever dans les considérants de leurs décisions la disproportion de moyens dénoncés par les recourants. Les deux premiers recourants perdent d'ailleurs de vue que ces mesures s'inscrivent dans une procédure rendue complexe par les moyens qu'ils ont mis en œuvre pour masquer la traçabilité des fonds de leurs clients.

11.4 Les recourants affirment encore que leurs différents griefs liés à un abus d'autorité étaient pertinents, et que, en refusant de les examiner en détail, le procureur général de la Confédération a fait preuve d'arbitraire. Ce faisant, ils se contentent d'opposer leur opinion à celle de l'autorité inférieure, en se fondant essentiellement sur des motifs purement subjectifs. Le simple fait que la procureure en charge du dossier ait ordonné des mesures d'instruction fondées sur son appréciation du dossier ne témoigne nullement d'une quelconque animosité à leur égard. Le Tribunal – pas plus que l'autorité inférieure – ne saurait d'ailleurs appliquer le critère de la proportionnalité de manière à rendre le séquestre ou des commissions rogatoires impossibles en pratique. Enfin, les recourants ne fournissent aucun indice objectif permettant de remettre en cause la bonne foi de la procureure de manière à tout le moins plausible. On cherche d'ailleurs en vain dans le dossier un quelconque indice d'une erreur lourde ou répétée de sa part, susceptible d'engager sa responsabilité pénale. Au contraire, à quelques exceptions, les mesures d'instruction engagées par la procureure ont été confirmées par les autorités de recours. Le procureur général de la Confédération pouvait dès lors à juste titre s'abstenir de traiter ce grief en détail (ATF 134 I 83 consid. 4.1 et les réf. cit.), et renvoyer les recourants au caractère dilatoire de leur plainte.

Dans ces conditions, et eu égard aux circonstances de l'espèce, il y a lieu de considérer qu'il n'existe pas le premier indice d'un manquement caractérisé dans les mesures d'instruction ordonnées par la procureure fédérale F._____ à l'encontre des deux premiers recourants. C'est dès lors à juste titre que l'autorisation d'engager une procédure pénale à ce titre a été refusée par l'autorité inférieure.

11.5 Enfin, s'agissant des griefs élevés par le recourant D._____, ceux-ci sont inconsistants. Il ne prétend en effet pas avoir rendu vraisemblable qu'il existait, au moment où il a déposé sa plainte pénale, un lien d'inimitié avec la procureure fédérale tel que l'on puisse craindre objectivement que la procureure ait perdu sa complète liberté de décision ou ait décidé intentionnellement de contourner le droit pour lui nuire personnellement ou à ses clients. Il s'en tient d'ailleurs à des généralités, et le simple fait que la procureure ait décidé de l'interdire de représenter un client en raison d'un conflit d'intérêts ne permet aucunement de discerner le premier indice objectif d'un abus d'autorité et, donc, d'un acte pénalement répréhensible.

12.
De l'ensemble des considérants qui précèdent, il s'avère donc que la décision attaquée est conforme au droit. Elle doit être confirmée et le recours rejeté.

13.
Conformément à l'art. 63 al. 1 PA, les recourants, qui succombent, sont condamnés solidairement aux frais de procédure, qui s'élèvent en l'espèce à Fr. 2'000.- (cf. art. 4 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). Ils seront entièrement prélevés sur l'avance de frais du même montant déjà versée par leurs soins.

Enfin, les recourants n'ont pas droit à des dépens (art. 7 al. 1 FITAF *a contrario*). L'autorité inférieure n'y a elle-même pas droit (art. 7 al. 3 FITAF).

14.
Conformément à l'art. 83 let. e LTF, le présent prononcé ne peut être contesté devant le Tribunal fédéral. Il est par conséquent définitif.

(le dispositif est porté à la page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est rejeté.

2.
Les frais de procédure, fixés à Fr. 2000.-, sont mis à la charge des recourants, solidairement entre eux. Cette somme est prélevée sur l'avance de frais du même montant qu'ils ont versée.

3.
Il n'est pas alloué de dépens.

4.
Le présent arrêt est adressé :

– aux recourants (Recommandé)
– à l'autorité inférieure (Recommandé)
– à la procureure fédérale F._____ (Courrier A)
– à l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération

Le président du collège : Le greffier :

Jérôme Candrian Olivier Bleicker

Expédition :