

CHAMBRE DES RECOURS PENALE

Arrêt du 25 septembre 2023

Composition : Mme BYRDE, présidente
Mme Fonjallaz et M. Perrot, juges
Greffière : Mme Choukroun

Art. 310 et 385 al. 1 CPP

Statuant sur le recours interjeté le 2 avril 2023 par **X.**_____ contre l'ordonnance de non-entrée en matière rendue le 21 mars 2023 par le Ministère public de l'arrondissement de La Côte dans la cause n° **PE21.017178-SRD**, la Chambre des recours pénale considère :

En fait :

A. a) Le 27 septembre 2021, X._____ ancien président du Conseil communal de [...], a déposé plainte contre inconnu, pour violation du secret de fonction, en raison des faits suivants :

Le 28 juin 2021, dès 19h00, à [...], dans la salle polyvalente, lors d'une séance publique du Conseil communal, W._____, conseiller

communal, aurait révélé plusieurs informations à caractère privé prépondérant issues des décomptes de frais/heures 2019/2020 de X._____, alors président du Conseil communal ; ces documents à caractère confidentiel - et dont des extraits évoqués de manière incorrecte auraient causé un préjudice à X._____ ainsi qu'à son entourage - auraient été obtenus, respectivement transmis illicitement et en violation de l'article 16 de la Loi vaudoise sur l'information (LInfo ; BLV 170.21) par un ou plusieurs membres de la Municipalité et/ou de la Commission des finances, qui en avaient eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions.

b) Le 11 octobre 2021, le Ministère public de l'arrondissement de La Côte (ci-après : le Ministère public) a ordonné l'ouverture d'une enquête policière avant instruction. Dans ce cadre, W._____ a été entendu par la police en qualité de personne appelée à donner des renseignements le 18 février 2022 (PV aud. 1). Il a notamment expliqué avoir pris connaissance des documents relatifs au Préavis municipal n°01-2021 (comptes et gestion 2020) et avoir constaté de nombreux éléments qui lui paraissaient problématiques, en lien avec les rémunérations de X._____ pour les années 2019 et 2020, alors que ce dernier était président du Conseil communal. W._____ a fait part de ses interrogations à plusieurs conseillers communaux, exposant qu'il était de leur devoir de vérifier les décomptes de X._____. Par la suite, W._____ a indiqué avoir reçu le décompte de frais/heures 2019-2020 de X._____ anonymement dans sa boîte aux lettres. Après examen et comparaison de ce décompte avec les informations figurant dans le rapport de la Commission de gestion, W._____ a considéré que les chiffres démontraient des « *dysfonctionnements au niveau de dépenses de X._____ avec l'argent public* », qu'il avait le devoir de dénoncer lorsque la question de l'approbation des comptes 2020 serait abordée par le Conseil communal.

Également entendu en qualité de personne appelée à donner des renseignements par la police le 31 mars 2022 (PV aud. 2), C._____, alors vice-syndic et municipal responsable des dicastères Finances et

Transports, a indiqué que les décomptes de frais et vacations des conseillers communaux et des municipaux étaient accessibles à la boursière ainsi qu'à la Commission de gestion. Il a expliqué que la Commission des finances avait sollicité de la Municipalité des informations et pièces complémentaires en lien avec le compte du bureau du Président (PV aud., 2. D. 6) et qu'elle avait obtenu les précisions demandées.

B. Par ordonnance du 21 mars 2023, le Ministère public a refusé d'entrer en matière sur la plainte (I) et a laissé les frais à la charge de l'Etat (II).

La procureure a relevé que W. _____ ne faisait pas partie de la Commission de gestion, ni ne siégeait au sein de la Commission des finances de la Commune de [...]. Elle a retenu que l'infraction de violation du secret de fonction, au sens de l'art. 320 CP, ne s'appliquait pas dans la mesure où il n'avait pas obtenu le document litigieux dans le cadre de ses fonctions. Par ailleurs, compte tenu de ses devoirs en tant que conseiller communal, du fait qu'il n'avait jamais considéré ce document comme susceptible d'être secret et au vu du dépassement important et inhabituel du budget constaté, on ne pouvait reprocher à W. _____ d'avoir abordé la problématique lors de la séance du 28 juin 2021, dès lors que la question de l'approbation ou non des comptes de l'exercice 2020 devait précisément être tranchée. Enfin, les informations et montants listés par W. _____ s'avéraient conformes à la réalité, de sorte qu'ils ne sauraient être considérés comme attentatoires à l'honneur au sens des articles 173 ss CP. La magistrate a considéré que la question de l'identité de la personne qui avait anonymement transmis le décompte litigieux à W. _____ pouvait rester ouverte dès lors que l'infraction de violation du secret de fonction ne saurait dans tous les cas entrer en considération ; en effet, il paraissait douteux qu'un décompte de frais/heures du Président du Conseil communal puisse être considéré comme un secret au sens de l'article 320 CP, ce document s'apparentant plutôt à une pièce comptable de l'exercice écoulé, au même titre qu'une facture ou une note de frais. Ce document était ainsi accessible aux membres du Conseil communal dans l'exercice de leur mandat au sens de l'art. 40c al. 1 LC (loi cantonale sur

les communes ; BLV 175.11), les restrictions d'accès listées à l'alinéa 2 de cette disposition n'étant pas réalisées en l'espèce. Compte tenu de ces circonstances, la procureure a conclu qu'aucun comportement pénalement répréhensible ne pouvait être reproché à W._____.

C. Par acte du 2 avril 2023, X._____ a interjeté un recours contre cette ordonnance. Il a implicitement conclu à son annulation et au renvoi du dossier au Ministère public pour qu'une enquête pénale soit ouverte en lien avec les faits dénoncés dans sa plainte du 27 septembre 2021.

Il a versé le montant de 550 fr. qui lui a été demandé à titre de fourniture de sûretés (art. 383 al. 1 CPP).

Il n'a pas été ordonné d'échange d'écritures.

En droit :

1.

1.1 Les parties peuvent attaquer une ordonnance de non-entrée en matière rendue par le Ministère public en application de l'art. 310 CPP (Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 ; RS 312.0) dans les dix jours devant l'autorité de recours (art. 310 al. 2, 322 al. 2 et 396 al. 1 CPP ; cf. art. 20 al. 1 let. b CPP) qui est, dans le canton de Vaud, la Chambre des recours pénale du Tribunal cantonal (art. 13 LVCP [loi vaudoise d'introduction du Code de procédure pénale suisse du 19 mai 2009 ; BLV 312.01] ; art. 80 LOJV [loi vaudoise d'organisation judiciaire du 12 décembre 1979 ; BLV 173.01]).

1.2 Le recours s'exerce par le dépôt d'un mémoire écrit et dûment motivé (art. 390 al. 1 et 396 al. 1 CPP). Les exigences de motivation du recours sont posées à l'art. 385 al. 1 CPP. Selon cette disposition, la personne ou l'autorité qui recourt doit indiquer précisément les points de la décision qu'elle attaque (let. a), les motifs qui commandent une autre

décision (let. b) et les moyens de preuve qu'elle invoque (let. c). La jurisprudence et la doctrine en ont déduit que, sous peine d'irrecevabilité, cela suppose que le recourant expose précisément, en se référant aux considérants de la décision attaquée, quels motifs commandent – sous l'angle du fait et du droit – de prendre une autre décision ; le recourant ne saurait se contenter d'une contestation générale, notamment se référer aux arguments qu'il a invoqués devant l'instance précédente, ni simplement reprendre ceux-ci ; il ne saurait non plus se contenter de renvoyer à une écriture ou aux pièces qu'il a déposées devant l'instance précédente (TF 6B_510/2020 du 15 septembre 2020 consid. 2.2 ; TF 1B_472/2019 du 29 octobre 2019 consid. 3.1 ; TF 6B_120/2016 du 20 juin 2016 consid. 3.1 ; Keller, in Donatsch/Lieber/Summers/Wohlens (éd.), Zürcher Kommentar, Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung, 3e éd. 2020, n. 14 ad art. 396 StPO et les réf. cit. ; Guidon, in Niggli/Heer/Wiprächtiger (éd.), Basler Kommentar, Schweizerische Strafprozessordnung, 2e éd. 2014, n. 9c ad art. 396 StPO et les réf. cit. ; Calame, in : Kuhn/Jeanneret/Perrier Depeursinge [éd.], Commentaire romand, Code de procédure pénale suisse, 2^e éd. 2019, n. 20 ad art. 385 CPP).

L'art. 385 al. 2 CPP prévoit que si le mémoire ne satisfait pas aux exigences mentionnées à l'al. 1, l'autorité de recours le renvoie au recourant pour qu'il le complète dans un bref délai. Cette disposition vise uniquement à protéger le justiciable contre un formalisme excessif de la part de l'autorité. Elle ne permet en revanche pas de suppléer un défaut de motivation. Il est en effet communément admis en procédure que la motivation d'un acte de recours doit être entièrement contenue dans l'acte de recours lui-même. Elle ne saurait dès lors être complétée ou corrigée ultérieurement, l'art. 385 al. 2 CPP ne devant pas être appliqué afin de détourner la portée de l'art. 89 al. 1 CPP, qui interdit la prolongation des délais fixés par la loi et n'autorise pas la partie à compléter un acte dépourvu de motivation (TF 6B_510/2020 du 15 septembre 2020 consid. 2.2 ; TF 6B_705/2019 du 5 septembre 2019 consid. 3.2.2 ; TF 6B_510/2018 du 31 juillet 2018 consid. 1 et les réf. cit. ; cf. aussi CREP 11 septembre 2020/694 consid. 4.3.1).

1.3 Déposé en temps utile et auprès de l'autorité compétente par une partie plaignante qui a qualité pour recourir (cf. art. 382 al. 1 CPP), et satisfaisant – pour un des griefs – aux exigences de forme prescrites, sous réserve de ce qui sera exposé aux considérants suivants en relation avec les exigences de forme déduites de l'art. 385 al. 1 CPP, le recours de X. _____ est recevable.

2. Selon l'art. 310 al. 1 CPP, le Ministère public rend immédiatement une ordonnance de non-entrée en matière s'il ressort de la dénonciation ou du rapport de police que les éléments constitutifs de l'infraction ou les conditions à l'ouverture de l'action pénale ne sont manifestement pas réunis (let. a), qu'il existe des empêchements de procéder (let. b) ou que les conditions mentionnées à l'art. 8 CPP imposent de renoncer à l'ouverture d'une poursuite pénale (let. c).

Une procédure pénale peut ainsi, conformément à l'art. 310 al. 1 CPP, être close par ordonnance de non-entrée en matière lorsque la situation est claire sur le plan factuel et juridique. Tel est le cas lorsque les faits visés ne sont manifestement pas punissables, faute, de manière certaine, de réaliser les éléments constitutifs d'une infraction, ou encore lorsque les conditions à l'ouverture de l'action pénale font clairement défaut. Au stade de la non-entrée en matière, on ne peut admettre que les éléments constitutifs d'une infraction ne sont manifestement pas réalisés que lorsqu'il n'existe pas de soupçon suffisant conduisant à considérer un comportement punissable ou lorsqu'un éventuel soupçon initial s'est entièrement dissipé. En revanche, si le rapport de police, la dénonciation ou les propres constatations du Ministère public amènent à retenir l'existence d'un soupçon suffisant, il incombe alors à ce dernier d'ouvrir une instruction (art. 309 al. 1 let. a CPP). Les indices relatifs à la commission d'une infraction impliquant l'ouverture d'une instruction doivent toutefois être importants et de nature concrète. De simples rumeurs ou de simples suppositions ne suffisent pas. Le soupçon initial doit au contraire reposer sur une base factuelle plausible, laissant apparaître la possibilité concrète qu'une infraction ait été commise (ATF

141 IV 87 consid. 1.3.1 ; TF 6B_196/2020 du 14 octobre 2020 consid. 3.1). Dans le doute, lorsque les conditions d'une non-entrée en matière ne sont pas réalisées avec une certitude absolue, l'instruction doit être ouverte (ATF 143 IV 241 consid. 2.2.1 ; ATF 138 IV 86 consid. 4.1 ; ATF 137 IV 219 consid. 7 ; TF 6B_196/2020 du 14 octobre 2020 consid. 3.1). Le principe « *in dubio pro duriore* » ne trouve ensuite application que lorsque, sur la base des éléments à disposition, il existe un doute sur le fait de savoir si l'existence d'un soupçon est étayée, au point de justifier une mise en accusation, respectivement de rendre vraisemblable une condamnation (TF 6B_196/2020 du 14 octobre 2020 consid. 3.1).

3.

3.1 Le recourant se plaint d'abord d'une constatation erronée ou incomplète des faits et reproche au Ministère public de ne pas l'avoir entendu avant de rendre son ordonnance (cf. acte de recours lette A, pp. 1-2).

Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. (Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101), comprend notamment pour le justiciable le droit de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision touchant sa situation juridique soit prise, d'obtenir l'administration des preuves pertinentes et valablement offertes, de participer à l'administration des preuves essentielles et de se déterminer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 144 I 11 consid. 5.3 ; ATF 143 V 71 consid. 4.1 ; ATF 142 II 218 consid. 2.3 ; TF 6B_528/2019 du 17 juillet 2019 consid. 2.1).

Avant l'ouverture d'une instruction, le droit de participer à l'administration des preuves ne s'applique en principe pas (art. 147 al. 1 CPP a contrario ; ATF 144 IV 81 consid. 2.3.3 ; ATF 143 IV 397 consid. 3.3.2 in fine ; ATF 140 IV 172 consid. 1.2.2), et ce y compris en cas d'investigations policières diligentées à titre de complément d'enquête requis par le Ministère public en vertu de l'art. 309 al. 2 CPP (TF 6B_191/2021 du 11 août 2021 consid. 7.2.2 ; TF 6B_1007/2020 du 13 avril

2021 consid. 2.3 ; TF 6B_290/2020 du 17 juillet 2020 consid. 2.2 et les références citées). En outre, avant de rendre une ordonnance de non-entrée en matière, le Ministère public n'a pas à informer les parties ni n'a l'obligation de leur fixer un délai pour présenter d'éventuelles réquisitions de preuve, l'art. 318 CPP n'étant pas applicable dans ce cas. Le droit d'être entendu des parties est en effet assuré, le cas échéant, dans le cadre de la procédure de recours contre l'ordonnance de non-entrée en matière (cf. art. 310 al. 2, 322 al. 2 et 393 ss CPP). Cette procédure permet aux parties de faire valoir tous leurs griefs - formels et matériels - auprès d'une autorité disposant d'une pleine cognition en fait et en droit (cf. art. 391 al. 1 et 393 al. 2 CPP ; TF 6B_89 du 2 juin 2022 consid. 2.2 et les réf. citées).

Compte tenu de ce qui précède, le grief tiré de la violation du droit d'être entendu doit être rejeté, le droit de participer à l'administration des preuves n'existant pas au stade de la non-entrée en matière, soit avant l'ouverture formelle de l'instruction. Le recourant exerce son droit d'être entendu par le présent recours contre l'ordonnance de non-entrée en matière, dans la cadre duquel il peut faire valoir tous ses griefs. Quant au grief relatif à la constatation erronée ou incomplète des faits, il n'est pas exposé de manière claire et précise, le recourant se contentant d'invoquer ce moyen au motif que les enquêteurs auraient été « *menés en bateau* ». Il ne précise toutefois pas quels faits pertinents au regard de l'infraction de violation du secret de fonction - et non du caractère prétendument exagéré de ses notes de frais - auraient été incomplètement ou incorrectement établis. Le grief ne remplit pas les conditions posées par l'art. 385 al. 1 CPP et la jurisprudence y relative.

3.2 Le recourant soutient que « *la principale injustice résulte du fait que seules mes notes de frais (...) sont rendues publiques.* » Il en veut pour preuve que la pratique de la Municipalité est de ne pas donner accès aux documents comptables. Il en déduit qu'il y aurait ainsi bel et bien une violation du secret de fonction (cf. acte de recours, p. 2).

Cet argument n'est pas pertinent, la violation du secret de fonction ne pouvant découler d'une simple pratique, mais des conditions posées par la loi. Or, le recourant n'essaie pas de démontrer que les normes légales appliquées par le Ministère public l'auraient été fausement. Le moyen, mal fondé, doit être rejeté dans la mesure où il est recevable.

3.3 Le recourant conteste ensuite avoir facturé le montant de 8'298 fr. pour 100 heures de travail, indiquant n'avoir facturé que 8 heures pour la création d'un « classeur rouge ». Il affirme que le document litigieux serait un faux dans les titres au sens du droit pénal et considère que W._____ s'est rendu coupable de diffamation et de calomnie en l'accusant fausement d'avoir facturé 100 heures pour ce travail à la Municipalité (cf. acte de recours, pp. 3-4).

Dans la mesure où la plainte déposée par X._____ ne portait que sur des faits relevant de l'infraction de violation du secret de fonction, et pas sur celles de faux dans les titres ou de diffamation, et que par conséquent l'enquête policière et l'ordonnance attaquée ne portent pas sur ces dernières infractions, ces arguments sont irrecevables.

3.4 Le recourant soutient ensuite que la personne qui avait anonymement transmis à W._____ le décompte litigieux aurait commis un abus d'autorité (cf. acte de recours, p. 4).

Sur ce point, il ne discute pas les arguments mentionnés dans l'ordonnance entreprise, à savoir que le décompte de frais/heures s'apparente à une pièce comptable de l'exercice écoulé dont la transmission interne à un conseiller communal ne réalise dans tous les cas pas le comportement typique exigé par l'article 320 CP (cf. consid. 3, pp. 8-10). Dans la mesure où le recourant se contente de procéder par affirmation, sans démontrer en quoi le raisonnement tenu par le Ministère public serait erroné, le moyen est irrecevable faute de répondre aux exigences de motivation de l'art. 385 al. 1 CPP rappelées plus haut (cf. consid. 1.2 supra).

3.5 Le recourant affirme enfin que l'on peut se demander si l'intervention de W._____ devant les conseillers municipaux peut tomber sous le coup des art. 173, 303 et 304 CP (cf. acte de recours, pp. 4-7).

Ce qui a été dit plus haut au consid. 3.3 vaut ici. Ces faits n'ont pas été dénoncés dans la plainte et ne font pas l'objet de l'ordonnance attaquée. Ces arguments formulés sous forme de question sont irrecevables.

4. En définitive, le recours de X._____, manifestement mal fondé, doit être rejeté dans la mesure où il est recevable, sans échange d'écritures (art. 390 al. 2 CPP), et l'ordonnance entreprise confirmée.

Vu le sort du recours, les frais d'arrêt, constitués du seul émolument d'arrêt (cf. art. 422 al. 1 CPP), par 990 fr. (cf. art. 20 al. 1 TFIP [Tarif des frais de procédure et indemnités en matière pénale du 28 septembre 2010 ; BLV 312.03.1]), seront mis à la charge du recourant, qui succombe (art. 428 al. 1 CPP). Ces frais seront partiellement compensés avec le montant des sûretés de 550 fr. déjà versé par le recourant, le solde à sa charge s'élevant à 440 francs.

Par ces motifs,
la Chambre des recours pénale
prononce :

- I.** Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.
- II.** L'ordonnance du 21 mars 2023 est confirmée.
- III.** Les frais d'arrêt, par 990 fr. (neuf cent nonante francs), sont mis à la charge de X._____.

- IV.** L'avance de frais de 550 fr. (cinq cent cinquante francs) versée par X. _____ est imputée sur les frais mis à sa charge au chiffre III ci-dessus, le solde dû s'élevant à 440 fr. (quatre cent quarante francs).
- V.** L'arrêt est exécutoire.

La présidente :

La greffière :

Du

Le présent arrêt, dont la rédaction a été approuvée à huis clos, est notifié, par l'envoi d'une copie complète, à :

- M. X. _____,
- Ministère public central,

et communiqué à :

- Mme la Procureure de l'arrondissement de La Côte,

par l'envoi de photocopies.

Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours en matière pénale devant le Tribunal fédéral au sens des art. 78 ss LTF (loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral ; RS 173.110). Ce recours doit être déposé devant le Tribunal fédéral dans les trente jours qui suivent la notification de l'expédition complète (art. 100 al. 1 LTF).

La greffière :