

CHAMBRE DES RECOURS PENALE

Arrêt du 2 juin 2022

Composition : Mme BYRDE, présidente
Mme Fonjallaz, juge, et Mme Epard, juge suppléante
Greffière : Mme Saghbini

Art. 320 ch. 1 CP ; 319 al. 1 let. b CPP

Statuant sur le recours interjeté le 11 février 2022 par **F.**_____, et **B.R.**_____ ainsi qu'et **A.X.**_____ contre l'ordonnance de classement rendue le 20 janvier 2022 par le Ministère public de l'arrondissement de l'Est vaudois dans la cause n° **PE20.005511-KBE**, la Chambre des recours pénale considère :

En fait :

A. **a)** Le 28 mars 2020, **F.**_____, **B.R.**_____ et **C.R.**_____, ainsi qu'**B.C.**_____ et **C.C.**_____ ont déposé plainte contre **A.M.**_____ et **B.M.**_____, de même que contre inconnu, pour contravention à la LATC (loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du

4 décembre 1985 ; BLV 700.11), menaces, violation du secret de fonction et pour toute autre infraction que l'enquête pourrait révéler.

A l'appui de leur plainte commune, ils ont exposé en substance qu'A.M._____ et B.M._____ étaient devenus propriétaires de la parcelle [...] sise sur la commune W._____ et que ceux-ci y avaient un projet de construction visant à l'agrandissement, la transformation et la surélévation de la toiture de l'habitation existante, lequel avait été mis à l'enquête publique du 13 novembre au 12 décembre 2019 et auquel les plaignants avaient formé opposition. Par décision du 18 février 2020, la Municipalité avait toutefois levé les oppositions et délivré le permis de construire, de sorte qu'ils avaient ensuite recouru, par acte du 13 mars 2020, auprès de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal. Dans ce contexte, les plaignants reprochaient aux époux B.M._____ d'avoir entrepris entre novembre 2019 et février 2020 – soit tant avant qu'après la décision accordant le permis de construire – des travaux considérables portant au moins en partie sur des éléments mis à l'enquête, quand bien même ils ne disposaient pas d'une autorisation effective. Les plaignants avaient du reste signalé les agissements des constructeurs à S._____, responsable de la police des constructions et de l'inspectorat des chantiers de la commune W._____.

Les plaignants ont par ailleurs indiqué que le 13 février 2020, alors qu'il passait devant la propriété des constructeurs, F._____ avait croisé B.M._____ qui lui avait déclaré avoir été informé du fait que l'avocat de la commune avait validé les transformations prévues, ajoutant qu'il avait gagné et que c'était bon. Selon les plaignants, B.M._____ avait connaissance de l'essentiel de la décision que la Municipalité allait prendre plusieurs jours plus tard et qui avait été portée à la connaissance de leur conseil au plus tôt le 20 février 2020, précisant que le prénommé avait eu droit à ces informations « en primeur, hors voies officielles » par une source inconnue. Cela les avait particulièrement surpris dans la mesure où ils n'avaient pour leur part eu aucune nouvelle de leur opposition formée le 11 décembre 2019.

Enfin, les plaignants ont rapporté qu'B.M._____ avait indiqué à F._____ et à V._____ - autre voisine, qui n'avait toutefois pas souhaité porter plainte - courant janvier 2020, à au moins deux occasions, que « *si quelqu'un l'empêchait de continuer ses travaux, il pouvait aussi nuire, être méchant* ».

b) Par courrier du 30 mars 2020, les plaignants ont transmis au Ministère public un lot de photographies prises entre le 11 juillet 2019 et le 10 mars 2020 concernant les travaux effectués par les constructeurs, ainsi que des copies de deux correspondances relatives à la procédure d'opposition. L'une concerne un courrier électronique adressé le 13 février 2020 par F._____ aux autres voisins plaignants dont la teneur est la suivante :

« Salut à toutes et tous,

Je viens de croiser M. B.M._____ et il m'a dit que la Municipalité allait lever notre opposition, que c'était bon pour lui.

Je lui ai répondu que ma détermination à empêcher une surélévation était inchangée.

A ce stade, je vois deux possibilités :

1) soit il m'a dit des bêtises, et ce n'est pas bien grave

2) soit il est informé avant nous, et cela prouve une forme de collusion entre lui et quelqu'un à la commune W._____

[...]. » (P. 5 p. 11).

L'autre est un courrier envoyé le 21 février 2020 par F._____ à la Municipalité exposant d'une part les déclarations d'B.M._____ du 13 février 2020 et s'étonnant d'autre part du fait que ce dernier avait été informé des grandes lignes de la décision prise formellement cinq jours plus tard. Il a en particulier la teneur suivante :

« Jeudi 13 février 2020, mon futur nouveau voisin, M. B.M._____, m'a informé en substance que la Commune avait levé notre opposition à l'enquête publique, que l'avocat avait dit que c'était en ordre, que tout était bon. Un peu étonné, je lui ai demandé de préciser. Il a répété, toujours en substance, que tout était en légal

(sic) et qu'il avait le droit de procéder aux travaux prévus par la mise à l'enquête.

[...] Dans les faits, M. B.M. _____ m'a donc informé le 13 février 2020 des grandes lignes de votre décision prise formellement 5 jours plus tard, le 18 février 2020. Dite décision ayant été communiquée par un courrier recommandé reçu le lendemain.

[...]. » (P. 5 p. 12).

Le 6 avril 2020, les plaignants ont encore adressé des pièces complémentaires, dont notamment un plan cadastral des parcelles des uns et des autres et un courrier de leur conseil à la Municipalité lui demandant d'ordonner la cessation immédiate des travaux par les constructeurs et d'établir un constat des travaux déjà effectués avant et après la décision du 18 février 2020.

Par courrier du 1^{er} mai 2020, les plaignants ont sollicité du Ministère public qu'il procède à des mesures d'instruction urgentes, soit à l'établissement d'un constat des travaux intérieurs et extérieurs faits sans droit par les époux B.M. _____.

A la demande du Procureur, les plaignants ont fourni des copies de leur opposition du 11 décembre 2019, de la décision du 18 février 2020 de la Municipalité W. _____ et de leur recours du 13 mars 2020, ainsi qu'un échange de correspondances entre leur conseil et celui d'B.M. _____ au sujet des travaux pouvant - ou non - être effectués malgré la procédure de recours.

Le 17 août 2020, les plaignants ont déclaré vouloir participer à la procédure en tant que demandeurs au pénal et au civil. Ils ont en outre produit des photographies du même jour de la parcelle des constructeurs, invoquant que ceux-ci continuaient leurs travaux malgré le recours pendant. Par courrier ultérieur, ils ont adressé des photographies supplémentaires de l'immeuble des époux B.M. _____.

c) En parallèle, le 17 août 2020, B.X. _____ et A.X. _____, voisins et également opposants au projet de construction d'A.M. _____ et B.M. _____, ont déposé plainte contre ces derniers pour contravention à

la LATC et toute autre infraction que l'enquête pourrait révéler, indiquant s'associer à la plainte du 28 mars 2020.

d) Sur requête du Procureur, la Municipalité W._____ s'est déterminée le 21 août 2020 sur les travaux entrepris sur la parcelle [...]. Elle a indiqué que compte tenu de la procédure de recours et de l'effet suspensif, les travaux faisant l'objet du permis ne sauraient débiter avant droit connu sur le recours, la Municipalité étant chargée de veiller à cette prescription. Elle a ajouté que certains travaux incriminés par les plaignants ne concernaient pas le projet faisant l'objet du permis de construire, car indépendamment du projet de transformation précité, les époux B.M._____ avaient entrepris des travaux d'entretien et de rénovation, lesquels ne nécessitaient pas de procédure d'autorisation au sens de la LATC. La Municipalité était en revanche intervenue sur place pour ordonner la cessation immédiate de tous travaux au sous-sol et à l'étage en rapport avec la demande de permis de construire, les seuls travaux autorisés étant, comme mentionné, ceux dispensés d'autorisations, soit des travaux d'entretien et de rénovation au rez-de-chaussée (remplacement des sols, travaux de plomberie et de rafraîchissement des murs).

Par courrier du 3 septembre 2020, la Municipalité W._____ a précisé qu'à la suite d'un arrêt des travaux qu'elle avait ordonné le 3 mars 2020, la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal avait signalé aux parties, par courrier du 30 avril 2020, que les travaux ne concernant pas ceux faisant l'objet de la procédure de recours n'étaient pas de sa compétence, mais de celle de la commune. La Municipalité avait ensuite spécifié aux époux B.M._____ que seuls les travaux de rénovation intérieure, sans lien avec ceux faisant l'objet de la procédure pendante, pouvaient être entrepris. A l'instar d'une visite précédente du 3 mars 2020, S._____ s'était rendu sur place le 17 août 2020 et avait constaté que les travaux entrepris ne concernaient pas la zone faisant l'objet du permis de construire contesté, à l'exception des travaux dans les combles, dont la commune avait alors ordonné l'arrêt immédiat. Tant

l'arrêt des travaux du 3 mars 2020 que celui du 17 août 2020 comportent un tampon humide avec la signature de S._____. (P. 26/3).

e) Le 21 octobre 2020, les plaignants ont notamment requis l'audition de S._____.

f) Auditionné en qualité de prévenu par la police le 23 novembre 2020 (cf. PV aud. 1), B.M._____ a exposé qu'il avait fait une demande de permis de construire pour agrandir et surélever la villa qu'il avait achetée le 30 juillet 2019 au chemin [...] à W._____. Les plaignants, qui étaient ses voisins, avaient fait opposition dans le délai de mise à l'enquête et avaient ensuite fait recours contre la décision rendue le 18 février 2020 par la Municipalité, l'affaire étant toujours pendante. Il a précisé qu'avant d'acheter la parcelle, il avait soumis à la commune un avant-plan pour savoir si les travaux envisagés sur l'immeuble étaient légaux et acceptables, à défaut de quoi il ne l'achèterait pas. La commune l'avait informé par réponse écrite (P. 26/2) que son avant-plan n'avait rien d'illégal, respectivement que la Municipalité avait préavisé favorablement au projet de transformation, sous réserve d'une enquête publique et du droit des tiers. B.M._____ a ajouté que F._____ lui avait écrit des messages (P. 26/1) pour lui dire que les voisins étaient « *très hostiles* » à l'élévation de l'immeuble, précisant avoir eu l'impression que les autres voisins n'étaient pas farouchement opposés au projet, mais que F._____ les avait convaincus de faire opposition. Il a par ailleurs expliqué que lorsqu'il avait obtenu le préavis pour son projet, il avait proposé aux voisins de les rencontrer avant la mise à l'enquête pour voir s'il y avait deux ou trois points à changer et à discuter, et s'était vu répondre que ses voisins restaient opposés à la surélévation du toit. Les plaignants s'étaient en outre mis à rôder autour de sa maison et à prendre des photographies, de sorte qu'il se sentait harcelé.

B.M._____ a encore indiqué qu'impatient de pouvoir commencer les travaux, il s'était rendu un jour à la réception du département technique de la commune pour savoir où en était sa demande de permis de construire. La réceptionniste lui avait dit que la

demande de permis de construire avait été acceptée et qu'une lettre lui avait envoyé à ce sujet, qu'il n'avait pas reçue le jour en question. Il avait ensuite parlé de l'obtention du permis de construire à F._____, lequel s'est alors plaint que le constructeur avait été informé avant lui. B.M._____ a ajouté être incapable de donner la date exacte de cette information, précisant que « *c'était quelques jours avant d'avoir reçu la lettre officielle* ».

Il a enfin contesté avoir fait des travaux non autorisés dans son immeuble, expliquant qu'une inspection locale était prévue le 10 décembre 2020, que pour les travaux durant la procédure de recours, il avait demandé la permission à la commune, que lors de la visite de S._____, celui-ci lui avait demandé d'arrêter les travaux et que, pour sa part, il ne comprenait pas toujours la limite entre rénovation et nouvelle construction. Il a admis avoir fait des travaux dans les combles, considérant qu'il était en droit de le faire selon les informations données par son avocat et par la commune.

En ce qui concerne les allégations de menaces, il a contesté avoir menacé F._____ et V._____.

g) Le 7 décembre 2020, la police a procédé à l'audition de V._____, en qualité de personne appelée à donner des renseignements (cf. PV aud. 2). Elle a indiqué qu'elle n'avait pas voulu s'impliquer dans le litige lié aux travaux et que ses voisins avaient dit à B.M._____ relativement tôt qu'ils s'opposeraient à tout rehaussement de la maison ou à la transformation de son toit en toit plat, ce qui aurait dénaturé l'homogénéité du quartier. Elle a mentionné qu'elle avait signé l'opposition, mais qu'elle n'avait pas suivi le dossier, précisant que c'était F._____ qui avait informé B.M._____ que les voisins feraient opposition et qu'il était le porte-parole de cette action. Selon elle, quand B.M._____ avait été au courant de ces résistances, il avait dit à F._____ qu'il avait déjà le permis et qu'il était au clair avec ce qu'il pouvait faire ou non. V._____ a indiqué également qu'B.M._____ avait souvent essayé de discuter avec elle, lui demandant pourquoi les voisins l'embêtaient et

qu'elle lui avait répondu de voir avec F._____ ou C.R._____ car elle ne voulait pas s'impliquer davantage. Il n'y avait d'ailleurs jamais eu de souci lors de ces discussions, B.M._____ n'étant pas désagréable du tout, même s'il était devenu plus distant et froid à partir de l'été 2020. Elle a encore précisé qu'elle n'avait pas le droit quant à elle de modifier le toit de sa maison.

Elle a ajouté que lorsqu'B.M._____ lui avait dit qu'il pouvait aussi devenir méchant (les termes utilisés par ce dernier étant selon elle les suivants : « *moi si on m'emmerde, je peux aussi devenir méchant* »), elle s'était demandée si c'était de l'énervement, déclarant encore ce qui suit : « *je n'ai pas dit qu'il m'avait menacé, mais qu'il avait menacé* ».

h) Par courrier du 18 janvier 2021, les plaignants ont produit le compte rendu de l'inspection locale s'étant déroulée le 10 décembre 2020, duquel il ressortait notamment que les constructeurs avaient entrepris certains travaux faisant l'objet du permis de construire, comme par exemple le mur bordant l'entrée/réception au niveau inférieur, le mur séparant la cuisine du séjour au rez ou les sols des combes.

i) Dans son rapport d'investigation établi le 1^{er} février 2021, la police a conclu qu'il apparaissait que B.M._____ avait vraisemblablement effectué certains travaux intérieurs alors qu'il n'en avait pas le droit, qu'en ce qui concernait les menaces, il avait nié les avoir proférées, que la mention de menaces paraissait exagérée et qu'en prenant connaissance du dossier pénal, elle constatait un « *réel acharnement* » de la part des plaignants pour empêcher à tout prix B.M._____ d'effectuer des travaux de rénovation.

j) B.M._____ a été entendu le 15 juillet 2021 par le Procureur (cf. PV aud. 3). Il a déclaré avoir compris que selon les informations qu'il avait obtenues de la commune, il pouvait entreprendre des travaux de démolition à l'intérieur, mais pas à l'extérieur et qu'il pouvait faire des travaux de rénovation à l'intérieur, soit la plomberie, l'électricité, les peintures et de la démolition. Il s'était rendu à la réception de la commune

auprès de S._____ pour poser la question et avait encore demandé à son avocat. S'agissant des travaux, il a admis avoir élevé un mur de 60 cm sans avoir besoin d'une mise à l'enquête, précisant avoir obtenu ces informations de l'employé communal précité. Il a également admis avoir entrepris des travaux dans les combles faisant l'objet du permis de construire contesté. Confronté au fait qu'il avait effectué plusieurs travaux correspondant au permis de construire litigieux, il a répété qu'il était difficile de savoir ce qu'il avait le droit de faire ou non et qu'il s'était renseigné auprès de S._____.

Il a exposé par ailleurs qu'il avait appris que le permis de construire allait lui être délivré en passant à la commune le jour où il avait croisé F._____, sans qu'il ne se souvienne de la date exacte, ajoutant que c'était peut-être la veille de la rencontre avec le plaignant. Il a mentionné qu'il s'était renseigné auprès de la réception pour savoir où en était la procédure s'agissant des oppositions et qu'on lui avait répondu que le rapport avait été déposé, que les oppositions avaient été levées et qu'un courrier avait été adressé aux voisins ainsi qu'à lui. Il a précisé que selon son souvenir, on lui avait dit que le courrier avait été envoyé et que la personne qui lui avait donné l'information était « *la dame de la réception* », laquelle « *portait des lunettes* ».

B.M._____ a à nouveau fermement contesté avoir dit à V._____ que si on l'empêchait de continuer les travaux, il pouvait aussi nuire et être méchant. Il a enfin confirmé avoir mandaté [...] du bureau d'architecture [...] pour faire les plans, le prénommé étant son associé dans la société [...].

k) Le 15 juillet 2021, S._____ a également été entendu par le Procureur, en qualité de personne appelée à donner des renseignements (cf. PV aud. 4). Il a déclaré être le responsable de la police des constructions et de l'inspection des chantiers à la commune W._____. Il a expliqué que la décision levant les oppositions et délivrant le permis de construire à B.M._____ faisait suite à une séance de la Municipalité du 17 février 2021, que la décision avait été prise ce jour-là

même si elle était datée du 18 février 2021 et qu'elle avait été adressée ensuite aux parties. S'agissant des travaux litigieux, il a indiqué qu'B.M._____ en avait effectués au sous-sol et dans les combles, et qu'il avait érigé un mur extérieur sans autorisation. Il a précisé que le constructeur était en revanche autorisé à faire tout ce qui était entretien et rénovation (peinture, changement de tuyauterie, etc.), sans avoir le droit de procéder à des travaux de démolition à l'intérieur.

A la question du procureur lui demandant « *comment B.M._____ avait-il pu obtenir, le 13 février 2020 alors que la décision datait du 18 février 2020, l'information selon laquelle l'avocat de la Commune avait validé les transformations prévues et qu'il avait gagné, que c'était bon* », S._____ a répondu ce qui suit :

« Je lui ai certainement dit lors d'une conversation téléphonique, que les oppositions allaient être levées. Je lui ai téléphoné à la demande de notre avocat conseil, qui avait besoin d'informations complémentaires. Il est exact que cette conversation a eu lieu avant la séance du 17 février 2020. Quoi qu'il en soit, M. B.M._____ ne pouvait pas entreprendre de travaux avant la fin du délai de recours. Vous me donnez connaissance des déclarations de M. B.M._____ sur ce point. Il est possible qu'il ait obtenu l'information tel qu'il le dit. Une de nos secrétaires porte des lunettes. Il s'agit de J._____. Je doute toutefois qu'elle n'ait pas mis en garde M. B.M._____ du fait qu'il devait respecter le délai de recours avant d'entreprendre des travaux.

Vous me demandez s'il est habituel de transmettre les informations relatives à la procédure en cours aux parties. Non. Toutefois, il arrive souvent que l'on discute avec les parties et que dans le cadre de ces discussions, elles comprennent quelle décision va être prise. S'agissant du cas présent, je pense avoir demandé à M. B.M._____ des informations en lui disant qu'on allait certainement lever les oppositions.

Vous m'informez que la plainte déposée notamment par M. F._____ porte sur une éventuelle violation du secret de fonction. J'ai bien compris. Je précise encore qu'il arrive dans le cadre des procédures que le propriétaire se renseigne pour savoir

qui a fait opposition. Cette information lui est bien évidemment donnée. » (PV aud. 4 lignes 51-74).

I) Dans le délai d'avis de prochaine clôture du 9 novembre 2021, les plaignants ont requis, par courrier du 19 novembre 2019, l'audition de S._____ en qualité de prévenu de l'infraction de violation du secret de fonction ainsi que la production, en mains de la Municipalité, de toute autorisation signifiée par cette autorité à S._____ d'informer les constructeurs du fait que les oppositions seraient levées, ce avant la décision formellement prise.

B. **a)** Par ordonnance du 20 janvier 2022, le Ministère public de l'arrondissement de l'Est vaudois a ordonné le classement de la procédure pénale dirigée contre B.M._____ pour menaces (I), a ordonné le classement de la procédure pour violation du secret de fonction (II), a dit qu'il n'y avait pas lieu d'octroyer à B.M._____ une indemnité au sens de l'art. 429 CPP (Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 ; RS 312.0) (III), ni aux plaignants une indemnité au sens de l'art. 433 CPP (IV) et a laissé les frais de l'ordonnance à la charge de l'Etat (V).

S'agissant des menaces, le Procureur a considéré que les déclarations des parties étaient contradictoires - le prévenu ayant contesté avoir indiqué qu'il pouvait devenir méchant - et qu'aucune mesure d'instruction ne permettrait de trancher entre ces versions. Selon le Procureur, le fait que B.M._____ aurait dit qu'« *il pouvait nuire ou être méchant si on le cherchait* » ne constituait de toute manière pas une menace suffisamment caractérisée pour réaliser l'infraction de l'art. 180 CP (Code pénal suisse du 21 décembre 1937 ; RS 311.0).

Pour l'infraction de violation de secret de fonction au sens de l'art. 320 CP, le Procureur a retenu que lorsque B.M._____ avait appris que les oppositions allaient « *vraisemblablement* » être levées, la décision formelle n'avait pas encore été prise puisque la séance, lors de laquelle la décision de levée des oppositions était intervenue, était postérieure. Il

n'avait donc été informé que d'une supposition lors d'une conversation avec l'employé communal lequel avait encore besoin d'informations pour l'avocat qui conseillait la commune dans le cadre de cette procédure. S._____ ou tout employé ne pouvait ainsi pas dévoiler un secret puisqu'aucune décision n'avait encore été formellement rendue. Le Procureur a également considéré qu'il n'existait pas d'intérêt légitime au secret en ce sens d'une part que les intérêts des plaignants n'avaient pas été lésés par le fait qu'B.M._____ avait appris avant eux le fait que les oppositions allaient « *vraisemblablement* » être levées et que d'autre part leurs intérêts étaient protégés par le fait que B.M._____ ne pouvait entreprendre aucun des travaux couverts par le permis de construire avant l'écoulement du délai de recours, ce que le constructeur ne pouvait ignorer. Par ailleurs, il n'y avait pas davantage d'intérêt public lésé dès lors que l'Etat n'avait pas été lésé dans son patrimoine, son honneur ou sa réputation.

Ainsi, le Procureur a retenu qu'il y avait lieu de classer la procédure conformément à l'art. 319 al. 1 let. b CPP.

b) Par ordonnance pénale du 1^{er} février 2022, le Ministère public a déclaré B.M._____ coupable de contravention à la LATC (I), l'a condamné à une amende de 1'000 fr., convertible en dix jours de peine privative de liberté de substitution en cas de non-paiement dans le délai imparti (II), a dit qu'il était le débiteur de F._____, B.R._____ et C.R._____, B.C._____ et C.C._____, ainsi que B.X._____ et A.X._____, d'un montant de 721 fr., valeur échue, à titre d'indemnité au sens de l'art. 433 CPP (III), et a mis un tiers des frais de la procédure, par 575 fr., à la charge du prévenu, le solde restant à la charge de l'Etat. Le Procureur a considéré en substance que seul B.M._____ avait commis les faits reprochés, de sorte qu'aucune instruction n'avait été ouverte contre A.M._____.

C. Par acte du 11 février 2022, F._____, B.R._____ et C.R._____, ainsi que B.X._____ et A.X._____, par l'entremise de leur

conseil commun, ont recouru contre l'ordonnance de classement du 20 janvier 2022 précitée en concluant, avec suite de frais et dépens, à l'annulation des chiffres II et IV, la cause étant renvoyée au Ministère public pour complément d'instruction et nouvelle décision dans le sens des considérants.

Le Procureur de l'arrondissement de l'Est vaudois a renoncé à ce déterminer.

Également interpellé, l'intimé B.M. _____ n'a pas réagi.

En droit :

1. A titre liminaire, il convient de relever que les recourants ne contestent pas le classement ordonné pour l'infraction de menaces, mais seulement le classement pour l'infraction de violation du secret de fonction en lien avec l'art. 319 al. 1 let. b CPP.

1.1 Les parties peuvent attaquer une ordonnance de classement rendue par le Ministère public en application des art. 319 ss CPP dans les dix jours devant l'autorité de recours (art. 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 ; RSV 312.01] ; art. 80 LOJV [loi vaudoise d'organisation judiciaire ; RSV 173.01]).

1.2 Interjeté dans le délai légal auprès de l'autorité compétente par les parties plaignantes qui ont qualité pour recourir (art. 382 al. 1 CPP) et dans les formes prescrites (art. 385 CPP), le recours est recevable.

2.

2.1 Les recourants font valoir que l'information donnée n'était pas une supposition, au vu des déclarations d'B.M. _____ et de S. _____, et que de toute manière, selon la jurisprudence, un secret peut s'attacher à des suppositions ou à des informations qui se relèvent inexactes, que par ailleurs S. _____ a utilisé le terme « certainement » et non « vraisemblablement » dans son audition, qu'en tant que fonctionnaire communal responsable de la police des constructions, il est soumis au règlement du personnel de la commune W. _____ qui dispose entre autres que le collaborateur est tenu par le strict devoir de discrétion et qu'enfin le contenu d'une décision municipale levant les oppositions tombe sous la définition de secret. Ils relèvent encore que dans la mesure où les constructeurs étaient représentés par le bureau d'architecture [...], on peut sérieusement se poser la question de la raison d'être du téléphone de S. _____ à B.M. _____ quelques jours avant la séance de la Municipalité.

2.2

2.2.1 Selon l'art. 319 al. 1 CPP, le Ministère public ordonne le classement de tout ou partie de la procédure lorsqu'aucun soupçon justifiant une mise en accusation n'est établi (let. a), lorsque les éléments constitutifs d'une infraction ne sont pas réunis (let. b), lorsque des faits justificatifs empêchent de retenir une infraction contre le prévenu (let. c), lorsqu'il est établi que certaines conditions à l'ouverture de l'action pénale ne peuvent pas être remplies ou que des empêchements de procéder sont apparus (let. d) ou lorsqu'on peut renoncer à toute poursuite en vertu de dispositions légales (let. e).

La décision de classer la procédure doit être prise en application du principe *in dubio pro duriore*. Ce principe, qui découle du principe de la légalité (art. 5 al. 1 Cst. et 2 al. 2 CPP en relation avec les art. 319 al. 1 et 324 al. 1 CPP ; ATF 138 IV 86 consid. 4.2) et qui vaut également pour l'autorité judiciaire chargée de l'examen d'une décision de classement, signifie qu'en règle générale, un classement ou une non-entrée en matière ne peuvent être prononcés que lorsqu'il apparaît clairement que les faits ne sont pas punissables ou que les conditions à la

poursuite pénale ne sont pas remplies. Le Ministère public dispose, dans ce cadre, d'un certain pouvoir d'appréciation. La procédure doit se poursuivre lorsqu'une condamnation apparaît plus vraisemblable qu'un acquittement ou lorsque les probabilités d'acquittement et de condamnation apparaissent équivalentes, en particulier en présence d'une infraction grave. En cas de doute s'agissant de la situation factuelle ou juridique, ce n'est pas à l'autorité d'instruction ou d'accusation mais au juge matériellement compétent qu'il appartient de se prononcer (ATF 143 IV 241 consid. 2.2.1 ; ATF 138 IV 86 consid. 4.1.2 et les références citées ; TF 6B_1381/2021 du 24 janvier 2022 consid. 2). En revanche, le Ministère public doit classer la procédure s'il apparaît, sur la base de faits assez clairs pour qu'il n'y ait pas lieu de s'attendre à une appréciation différente de l'autorité de jugement (ATF 143 IV 241 consid. 2.3.2), qu'un renvoi aboutirait selon toute vraisemblance à un acquittement.

Pour pouvoir constater légitimement que l'instruction ne corrobore aucun soupçon justifiant une mise en accusation (art. 319 al. 1 let. a CPP), le Ministère public doit avoir préalablement procédé, conformément à la maxime d'instruction (art. 6 al. 1 CPP), à toutes les mesures d'instruction susceptibles d'établir l'existence de soupçons suffisants justifiant une mise en accusation (CREP 11 février 2022/116 consid. 2.1).

2.2.2 Se rend coupable d'une violation du secret de fonction au sens de l'art. 320 ch. 1 CP, celui qui aura révélé un secret à lui confié en sa qualité de membre d'une autorité ou de fonctionnaire, ou dont il avait eu connaissance à raison de sa charge ou de son emploi.

2.2.2.1 La garantie du secret de fonction assure non seulement le bon fonctionnement des institutions publiques, pour que les tâches de l'Etat puissent être accomplies sans entrave, mais a également pour but de protéger la sphère privée du citoyen, lequel ne doit pas subir des indiscretions préjudiciables à ses intérêts légitimes (ATF 142 IV 65 consid. 5.1 ; TF 6B_105/2020 du 3 avril 2020 consid. 1.1 ; TF 6B_1276/2018 du 23 janvier 2019 consid. 2.1). En contrepartie, le citoyen, qui a un devoir de

collaborer, sera conforté dans un sentiment de sécurité et de confiance et livrera plus facilement à l'autorité les renseignements qu'elle lui demande (Dupuis et al., [éd.], Petit commentaire du Code pénal, 2^e éd., Bâle 2017, n. 3 ad art. 320 CP et la référence citée).

2.2.2.2 L'art. 320 CP constitue un délit propre pur, qui ne peut être commis que par un fonctionnaire ou le membre d'une autorité. La notion de fonctionnaire est celle de l'art. 110 al. 3 CP (ATF 142 IV 65 consid. 5.1 ; TF 6B_572/2018 du 1^{er} octobre 2018 consid. 3.2.1). Elle recouvre tant les fonctionnaires au point de vue organique que les personnes qui revêtent cette qualité du point de vue fonctionnel. Pour les seconds, le critère décisif réside dans la nature et l'objet de leurs fonctions. Si celles-ci consistent dans l'accomplissement de tâches publiques, leur activité est officielle et ils sont des fonctionnaires au sens de l'art. 110 al. 3 CP (Oberholzer, in : Niggli/Wiprächtiger [éd.], Basler Kommentar, Strafrecht II, 4^e éd., Bâle 2019, n. 7 ad art. 110 al. 3 CPP ; ATF 141 IV 329 consid. 1.3 ; ATF 135 IV 198 consid. 3.3 ; TF 6B_572/2018 précité consid. 3.2.1).

2.2.2.3 Est secret le fait qui n'est connu que d'un cercle restreint de personnes, dont le caractère confidentiel est voulu par l'intéressé et pour lequel il existe un intérêt légitime au maintien du secret (ATF 142 IV 65 consid. 5.1 ; ATF 127 IV 122 consid. 1, JdT 2002 IV 118 ; ATF 126 IV 242 consid. 2a ; ATF 116 IV 56 consid. II/1.a, JdT 1991 IV 5 ; ATF 114 IV 44 consid. 2, JdT 1989 IV 51). Il ne peut s'agir d'un fait ayant déjà été rendu public ou qui est accessible sans difficulté à toute personne souhaitant en prendre connaissance (ATF 114 IV 44 consid. 2, JdT 1989 IV 51 ; TF 6B_572/2018 du précité consid. 3.3.1). En particulier, d'après le Tribunal, le fait de communiquer une décision ou le contenu de la délibération ayant conduit à la décision constitue la révélation d'un secret (TF 6B_433/2020 du 24 août 2020 consid. 1.4.1 *a contrario*). Le secret, au sens de l'art. 320 CP, peut concerner un fait véridique ou non. Il peut en effet s'attacher à des suppositions ou à des informations qui se révèlent inexactes (ATF 116 IV 56 consid. II/1.a ; TF 6B_572/2018 précité consid. 3.3.1 ; TF 6B_1369/2016 du 20 juillet 2017 consid. 4.3.1). Il faut en outre qu'il existe un intérêt légitime à ce que le fait soumis au secret ne soit

connu que d'un cercle déterminé de personnes, et que le détenteur du secret veuille maintenir celui-ci (ATF 142 IV 65 consid. 5.1 ; ATF 127 IV 122 consid. 1, SJ 2001 I 601, JdT 2002 IV 118). Cet intérêt peut être celui de la collectivité publique (Confédération, canton ou commune) ou celui de particuliers impliqués dans l'affaire ; il n'est pas contrebalancé du seul fait qu'un tiers aurait intérêt à connaître l'information couverte par le secret (ATF 127 IV 122 consid. 3a/cc ; ATF 126 IV 236 consid. 4d). L'intérêt privé existe lorsque la révélation des faits risque de porter préjudice à la personne en cause (Dupuis et al., op. cit., n. 20 ad art. 320 CP). Un indice de la présence d'un intérêt légitime au maintien du secret est donné lorsqu'une loi prévoit un devoir de discrétion du fonctionnaire ou du membre d'une autorité (TF 6B_105/2020 précité consid. 1.1 ; TF 6B_572/2018 précité cité consid. 3.3.1 et les références citées).

2.2.2.4 La LInfo (loi sur l'information du 24 septembre 2002 ; BLV 170.21) a pour but de garantir la transparence des activités de l'Etat afin de favoriser la libre formation de l'opinion publique (art. 1 al. 1 LInfo). Elle fixe les principes, les règles et les procédures liées à l'information du public et des médias sur l'activité des autorités, notamment l'information remise à la demande des particuliers (art. 1 al. 2 let. b LInfo). Elle s'applique aux autorités communales et à leurs administrations, à l'exclusion de leurs fonctions juridictionnelles (art. 2 al. 1 let. e LInfo). Elle instaure une présomption de publicité de l'information, à l'inverse de la présomption de secret précédemment applicable (cf. CDAP GE.2014.0174 du 13 février 2014 consid. 2c). Pour autant, le droit à l'information institué par la LInfo n'est pas absolu. Le chapitre IV de cette loi fixe ainsi des limites à l'accessibilité des renseignements, informations et documents officiels réservées par l'art. 8 al. 2 LInfo. S'agissant de ces limitations, outre celles découlant de l'art. 2 LInfo lequel exclut la procédure juridictionnelle du champ d'application de cette loi, l'art. 35 al. 2 LPA-VD prévoit que LInfo n'est pas non plus applicable à la consultation des dossiers en cours de procédure. En rapport avec cette disposition, l'Exposé des motifs et projet de lois (EMPL) sur la procédure administrative précise que la LInfo s'applique à la fourniture de renseignements par l'autorité uniquement hors de toute procédure (cf. EMPL précité, mai 2008, n. 81, p.

27 ad art. 36 du projet de lois). La "procédure" à laquelle il est fait référence dans le cadre de l'art. 35 LPA-VD correspond à la procédure régie par la LPA-VD (GE.2019.0005 du 24 janvier 2020 consid. 3a ; GE.2010.0048 du 7 septembre 2010 consid. 2c) ; elle ne débute que lorsque les parties peuvent y participer, soit en matière d'autorisation de construire dès la mise à l'enquête publique (cf. art. 13 al. 1 let. d LPA-VD ; cf. ég. GE.2019.0005 précité consid. 3a ; GE.2013.0217 du 31 décembre 2014 consid. 3b). La *ratio legis* de l'art. 35 al. 2 LPA-VD est en effet de soumettre la consultation des documents relevant d'un dossier qui fait l'objet d'une procédure administrative en cours aux règles applicables en la matière. Autrement dit, c'est donc l'art. 35 al. 2 LPA-VD, à l'exclusion des dispositions de la LInfo, qui s'applique dans le cadre d'une procédure administrative de première instance (cf. GE.2020.0058 du 21 octobre 2020 consid. 3b).

Le droit de consulter le dossier pour une partie à la procédure n'est pas non plus sans limite. En particulier, il ne s'étend pas aux documents internes à l'administration, tels que des avis personnels donnés par un fonctionnaire à un autre, les projets de décision, les avis de droit, de même que les préavis d'autorités d'instruction à l'intention de l'autorité de décision (ATF 131 II 13 consid. 4.2 ; TF 2C_66/2013 du 7 mai 2013 consid. 3.2.2, SJ 2013 I 547 ; Tanquerel, Manuel de droit administratif, 2^e éd., Genève/Zurich/Bâle 2018, n. 1544 p. 523 et les références citées). Doivent aussi rester secrets les faits dont la communication est de nature à léser sensiblement un intérêt de l'administration, comme le déroulement normal de son activité (Moor/Bellanger/Tanquerel, Précis de droit administratif, vol. III, L'organisation des activités administratives, Les biens de l'Etat, 2^e éd., Berne 2018, p. 608).

2.2.2.5 Par ailleurs, la qualification de secret ne dépend pas de l'importance de l'intérêt à la révélation d'un fait. Ainsi, un conflit entre l'intérêt à garder le secret et l'intérêt à l'information sera pris en considération dans l'appréciation du caractère illicite de l'acte (ATF 127 IV

122 consid. 3b/cc, JdT 2002 IV 118 ; Dupuis et al., op. cit., n. 21 ad art 320 CP).

Révèle un secret au sens de l'art. 320 ch. 1 CP celui qui le confie à un tiers non habilité à le connaître ou qui permet que ce tiers en prenne connaissance (ATF 142 IV 65 consid. 5.1 et les références citées, JdT 2016 IV 362 ; 6B_447/2020 du 8 septembre 2020 consid. 1.2). Il n'y a pas de révélation punissable si la révélation prend la forme d'une communication autorisée par la marche du service (ATF 114 IV 44 consid. 3b, JdT 1989 IV 51 ; TF 6B_1110/2020 du 15 décembre 2020 consid. 2.1.2). Tel est le cas si l'information est transmise à une personne qui, en raison de sa position officielle, doit traiter l'affaire notamment dans le cadre d'un rapport hiérarchique, d'entraide, ou encore parce qu'elle appartient à une autorité de recours ou de surveillance (Corboz, Les infractions en droit suisse, vol. II, Berne 2010, n. 33 ad art. 320 CP). En revanche, rendre le secret accessible à une personne non autorisée constitue une révélation punissable, même si le destinataire était lui-même tenu au secret de fonction (ATF 114 IV 44 consid. 3b ; TF 6B_572/2018 précité consid. 3.5.1 ; TF 6B_1110/2020 précité consid. 2.1.2 et les références citées). En outre, si l'art. 320 ch. 2 CP prévoit que la révélation du secret n'est pas punissable dans la mesure où elle a été faite avec le consentement écrit de l'autorité supérieure, d'autres faits justificatifs légaux (cf. par exemple les art. 74-75 CPP, 3c LStup [loi fédérale sur les stupéfiants et les substances psychotropes du 3 octobre 1951 ; RS 812.121], 104 LCR [loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958 ; RS 741.01]) ou extralégaux (consentement de la victime, sauvegarde d'intérêts légitimes) sont également susceptibles d'entrer en ligne de compte (TF 6B_572/2018 précité consid. 3.5.1 et les références citées).

On peut ajouter que le devoir de confidentialité résulte de la situation particulière du membre de l'autorité ou du fonctionnaire et qu'une base légale spéciale, non pénale, n'est pas nécessaire dans la législation déterminant l'exercice de la fonction (ATF 142 IV 65 consid. 5.2, JdT 2016 IV 362).

2.2.2.6 Enfin, l'art. 320 CP exige, sur le plan subjectif, que l'auteur agisse intentionnellement. L'intention doit porter tant sur le caractère secret de l'information que sur sa révélation (TF 6B_1369/2016 précité consid. 4.1 et les références citées ; Dupuis et al., Petit commentaire du Code pénal, 2^e éd., Bâle 2017, nn. 31 et 33 ad art. 320 CP). La négligence n'est pas punissable (ATF 116 IV 56, JdT 1991 IV 5) ; le dol éventuel suffit (ATF 127 IV 122, JdT 2002 IV 118).

2.3 En l'espèce, le Ministère public considère que les faits ne seraient clairement pas punissables du fait que la révélation au constructeur le 13 février 2020 ne se rapportait qu'à une supposition et que le « secret » concernait une décision non encore formellement prise par la Municipalité, de sorte que l'employé communal ne pouvait pas avoir fait des divulgations tombant sous le coup de l'art. 320 CP.

Cette appréciation ne saurait être suivie et elle ne suffit en tout cas pas à fonder une ordonnance de classement. Il n'est pas contesté que S._____ ou tout autre employé de la commune W._____, soit en particulier J._____ laquelle a été citée par le constructeur, revêtent la qualité de fonctionnaire dès lors que le premier est responsable de la police des constructions et de l'inspectorat des chantiers auprès de la commune W._____ tandis que la seconde est réceptionniste au sein de cette même commune, d'une part, et que les missions qui leur sont confiées sont en lien avec l'accomplissement de tâches publiques, d'autre part. Il n'est également pas contesté qu'en tant que membres d'une autorité publique, respectivement communale, ils soient soumis au secret pour les faits connus durant l'exercice de leurs fonctions respectives (cf. consid. 2.2.2.2 *supra*).

Par ailleurs, il faut non seulement rappeler que, contrairement à ce que retient le Ministère public à ce titre, l'information donnée en violation du secret de fonction peut être une supposition – le secret au sens de cette disposition pouvant concerner un fait véridique ou non, des suppositions ou des informations qui se révèlent inexacts – (cf. consid.

2.2.2.5 *supra*), mais il convient surtout de souligner que celle-ci ne doit pas avoir déjà été rendue publique ou être librement accessible. Or la procédure relative à une demande d'autorisation de construire est une procédure administrative soumise à la LPA-VD. Cette loi règle de manière spécifique l'accès au dossier (cf. consid. 2.2.2.4 *supra*). Dans ce cadre, les informations concernant l'issue d'une décision administrative, respectivement le projet de décision ou encore le contenu de la délibération ayant conduit ou devant conduire à ladite décision, sont confidentielles et doivent être qualifiés de secret au sens de l'art. 320 CP. En effet, ces données ne sont connues que d'un cercle restreint de personnes et sont exclues du droit à la consultation par les parties à la procédure. Cela implique naturellement, pour tout fonctionnaire, de garder le secret envers quiconque sur le processus décisionnel et les affaires de services de quelque nature qu'elles soient, dont il a eu connaissance.

A cet égard, plusieurs indices vont dans le sens d'une révélation *a priori* punissable. Tout d'abord, B.M._____ a exposé à différentes reprises - à son voisin F._____, à la police et au Procureur - qu'une employée de la réception de la commune lui avait indiqué, avant que la décision du 18 février 2020 lui soit notifiée, que « *sa demande avait été acceptée* » (cf. PV aud. 1), et que « *le permis allait lui être délivré* », qu'un « *rapport avait été déposé* » et que « *les oppositions avaient été levées* » (cf. PV aud. 3), ajoutant qu'elle lui avait précisé qu'une lettre avait été envoyée à ce sujet. Quant à F._____, il a immédiatement réagi après la discussion avec son futur voisin, en écrivant un courriel à ses autres voisins le 13 février 2020, puis à la commune le 21 février 2020, dans lesquels il a rapporté les propos que B.M._____ lui aurait tenus. A ces éléments s'ajoutent encore le fait que S._____ a admis avoir informé B.M._____ que « *les oppositions allaient certainement être levées* », expliquant en outre qu'il lui avait téléphoné « *à la demande de l'avocat conseil de la commune qui avait besoin d'informations complémentaires* » et confirmant que la conversation avait eu lieu avant la séance du 17 février 2020 ; il a aussi indiqué qu'il était « *possible qu'[B.M._____] ait obtenu l'information tel qu'il le dit* » et précisé qu'« *une [des] secrétaires porte des lunettes* » (cf. PV aud. 4).

Au vu de ces circonstances, la révélation litigieuse ayant consisté à affirmer que « *les oppositions allaient certainement être levées* » ou que « *les oppositions avaient été levées* », alors même que la décision formelle du 18 février 2020 n'avait pas été notifiée, est problématique. Cela signifie soit que la décision de la Municipalité était déjà prise, soit qu'il existait un projet de décision. Sur ce point le dossier est lacunaire, puisqu'il ne renseigne ni sur le processus de décision, ni sur les personnes au courant d'une éventuelle décision ou d'un éventuel projet de décision le 13 février 2020. En particulier, les membres de la Municipalité, voire aussi l'avocat conseil de la commune, n'ont pas été interrogés à ce sujet, ni requis de produire des documents internes relatifs à la décision en cause, ce d'autant qu'un rapport aurait été déposé par l'avocat de la commune. En outre, J. _____ n'a pas non plus été entendue sur les faits. Or, bien que les recourants imputent une violation du secret de fonction à S. _____, il faut constater que cette employée a été citée par B.M. _____ (lequel ignorait toutefois son nom, mais dont la description aurait permis à S. _____ de l'identifier) pour lui avoir donné les informations litigieuses. Il existe donc à ce propos des doutes sur les employés communaux qui auraient fait les révélations, lesquels nécessitent également de plus amples investigations. Enfin, le Ministère public ne s'est pas penché et n'a interrogé personne sur le point de savoir si cette employée était habilitée à connaître, ès qualités, le contenu d'une décision de la Municipalité.

Il s'ensuit que c'est à tort que le Ministère public a rendu une ordonnance de classement. Il lui appartiendra dès lors de compléter l'instruction pour les faits et l'infraction précitée, notamment en procédant aux auditions des personnes susmentionnées et en ordonnant la production du dossier de la Municipalité concernant l'affaire en cause, de même que de toutes pièces propres à établir le processus décisionnel suivi.

3. En définitive, le recours doit être admis, les chiffres II et IV de l'ordonnance entreprise annulés, l'ordonnance du 20 janvier 2022 étant maintenue pour le surplus, et le dossier de la cause renvoyé au Ministère public de l'arrondissement de l'Est vaudois pour qu'il procède dans le sens des considérants.

Les recourants, qui ont procédé avec l'assistance d'un conseil de choix et ont obtenu gain de cause, ont droit à une indemnité pour les dépenses occasionnées par la procédure de recours, à la charge de l'Etat. Cette indemnité sera fixée à 1'050 fr., correspondant à trois heures et trente minutes d'activité nécessaire d'avocat au tarif horaire de 300 fr. (art. 26a al. 3 TFIP [Tarif des frais de procédure et indemnités en matière pénale du 28 septembre 2010 ; BLV 312.03.1]), montant auquel il convient d'ajouter des débours forfaitaires à concurrence de 2 % des honoraires admis (art. 19 al. 2 TDC [Tarif des dépens en matière civile du 23 novembre 2010 ; BLV 270.11.6], applicable par renvoi de l'art. 26a al. 6 TFIP), par 42 fr., plus la TVA au taux de 7,7% sur le tout, par 84 fr. 10, ce qui revient à 1'177 fr. en chiffres arrondis.

Vu l'admission du recours, les frais de la procédure, constitués en l'espèce du seul émolument d'arrêt, par 2'310 fr. (art. 20 al. 1 TFIP), seront laissés à la charge de l'Etat (art. 428 al. 4 CPP).

Par ces motifs,
la Chambre des recours pénale
prononce :

- I.** Le recours est admis.
- II.** Les chiffres II et IV de l'ordonnance du 20 janvier 2022 sont annulés.
L'ordonnance est maintenue pour le surplus.
- III.** Le dossier de la cause est renvoyé au Ministère public de l'arrondissement de l'Est vaudois pour qu'il procède dans le sens des considérants.

- IV.** Une indemnité de 1'177 fr. (mille cent septante-sept francs) est allouée à F._____, B.R._____ et C.R._____ ainsi que B.X._____ et A.X._____, solidairement entre eux, pour les dépenses occasionnées par la procédure de recours, à la charge de l'Etat.
- V.** Les frais d'arrêt, par 2'310 fr. (deux mille trois cent dix francs), sont laissés à la charge de l'Etat.
- VI.** 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 :

- Me Anne-Rebecca Bula, avocate pour (F._____, B.R._____ et C.R._____, B.X._____ et A.X._____),
- Ministère public central,

et communiqué à :

- M. le Procureur de l'arrondissement de l'Est vaudois,

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).

En vertu de l'art. 135 al. 3 let. b CPP, le présent arrêt peut, en tant qu'il concerne l'indemnité d'office, faire l'objet d'un recours au sens

des art. 393 ss CPP devant le Tribunal pénal fédéral (art. 37 al. 1 et 39 al. 1 LOAP [loi fédérale du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales ; RS 173.71]). Ce recours doit être déposé devant le Tribunal pénal fédéral dans un délai de dix jours dès la notification de l'arrêt attaqué (art. 396 al. 1 CPP).

La greffière :