

**CHAMBRE DES RECOURS PENALE**

---

---

Arrêt du 26 décembre 2023

---

Composition : Mme BYRDE , présidente  
Mmes Elkaim, juge, et Epard, juge suppléante  
Greffière : Mme Vuagniaux

\*\*\*\*\*

**Art. 320 CP et 310 CPP**

Statuant sur le recours interjeté le 14 juillet 2023 par **X.\_\_\_\_\_SÀRL** contre l'ordonnance rendue le 3 juillet 2023 par le Ministère public de l'arrondissement de La Côte dans la cause n° **PE23.010733-CCE**, la Chambre des recours pénale considère :

**En fait :**

**A.** Par contrat signé le 14 septembre 2004, la société X.\_\_\_\_\_Sàrl a pris à bail le [...] B.\_\_\_\_\_ à F.\_\_\_\_\_ à partir du 1<sup>er</sup> mars 2004, pour un loyer mensuel de [...]. La bailleuse, la Commune de F.\_\_\_\_\_, était représentée par la Municipalité.

Le 20 février 2023, la Municipalité a résilié le bail à loyer du [...] avec effet au 1<sup>er</sup> mars 2024.

Le [...] 2023, la Municipalité a publié un communiqué de presse relatif à la résiliation du bail à loyer du [...] sur le site Internet de la Commune de F.\_\_\_\_\_, en indiquant notamment que le but de la résiliation était de renégocier certains termes du contrat de bail, dont le loyer mensuel de [...].

Le 24 mai 2023, X.\_\_\_\_\_Sàrl, représentée par L.\_\_\_\_\_, a déposé une plainte pénale contre inconnu pour violation du secret de fonction, en exposant que le montant de son loyer était une information sensible et secrète et que sa divulgation était de nature à porter atteinte à ses intérêts.

**B.** Par ordonnance du 3 juillet 2023, approuvée le 4 juillet 2023 par le Ministère public central sur délégation du Procureur général, le Ministère public de l'arrondissement de La Côte (ci-après : Ministère public) a refusé d'entrer en matière sur la plainte pénale déposée par X.\_\_\_\_\_Sàrl (I) et a laissé les frais à la charge de l'Etat (II).

La procureure a retenu que le loyer d'un bien locatif n'était pas une donnée sensible, ni une information entrant dans la définition du secret commercial, car accessible à un grand nombre de personnes, soit celles intéressées à louer le [...], d'autant que le bailleur était tenu de communiquer le montant du loyer précédent si le nouveau locataire l'exigeait.

**C.** Par acte du 14 juillet 2023, X.\_\_\_\_\_Sàrl a recouru contre cette ordonnance, en concluant, avec suite de dépens, à son annulation et au renvoi du dossier à l'autorité intimée pour qu'elle procède aux mesures d'instruction nécessaires et, le cas échéant, à la condamnation, respectivement au renvoi devant l'autorité de jugement compétente des auteurs de la violation du secret de fonction découlant de la publication du communiqué de presse de la Municipalité du [...] 2023.

Le 8 décembre 2023, le Ministère public a conclu au rejet du recours, en se référant à la motivation de la décision attaquée.

**En droit :**

**1.** Déposé en temps utile (art. 396 al. 1 CPP [Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 ; RS 312.0]), dans les formes prescrites (art. 385 al. 1 CPP), contre une ordonnance de non-entrée en matière rendue par le ministère public (art. 393 al. 1 let. a CPP), par la plaignante qui a un intérêt juridiquement protégé à son annulation ou à sa modification (art. 382 al. 1 CPP), auprès de l'autorité compétente qui, dans le canton de Vaud, est la Chambre des recours pénale (art. 80 LOJV [loi d'organisation judiciaire du 12 septembre 1979 ; BLV 173.01] ; art. 13 LVCPP [loi d'introduction du Code de procédure pénale suisse du 19 mai 2009 ; BLV 312.01]), le recours 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 : (let. a) que les éléments constitutifs de l'infraction ou les conditions à l'ouverture de l'action pénale ne sont manifestement pas réunis, (let. b) qu'il existe des empêchements de procéder ou (let. c) que les conditions mentionnées à l'art. 8 CPP imposent de renoncer à l'ouverture d'une poursuite pénale.

L'art. 310 al. 1 let. a CPP doit être appliqué dans le respect de l'adage « *in dubio pro duriore* ». Celui-ci découle du principe de la légalité et signifie qu'en principe un classement ou une ordonnance de non-entrée en matière ne peuvent être prononcés que 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 (TF 7B\_27/2023 du 12 septembre 2023 consid. 3.2 ; TF 6B\_196/2020 précité ; ATF 143 IV 241 consid. 2.2.1 ; ATF 138 IV 86 consid. 4.1 ; ATF 137 IV 219 consid. 7 et 285 consid. 2.3).

### **3.**

**3.1** La recourante soutient que le montant de son bail à loyer n'était connu que d'un nombre restreint de personnes, que cette information n'avait jamais été destinée à être publiée à l'ensemble de la population et qu'elle avait un intérêt évident à ce que cette information soit maintenue secrète, dès lors qu'il s'agissait d'un élément permettant notamment de savoir quel pourrait être son bénéficiaire d'exploitation. Elle estime que l'autorité intimée se méprend en considérant que le montant de son loyer était une donnée accessible à un grand nombre de personnes, soit à celles intéressées de louer le [...] ultérieurement, dans la mesure où la Municipalité n'avait pas l'intention de le louer à des tiers, mais uniquement d'en renégocier les conditions comme cela figure dans le communiqué de presse. Elle fait valoir que la divulgation du montant du loyer ainsi que d'autres éléments contenus dans le contrat de bail dont elle est titulaire constituent une violation du secret de fonction.

### **3.2**

**3.2.1** Selon l'art. 320 ch. 1 CP (Code pénal suisse du 21 décembre 1937 ; RS 311.0), se rend coupable d'une violation du secret de fonction et sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire, 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.

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 réf., JdT 2016 IV 362). Est secret le fait qui n'est connu que d'un cercle restreint de personnes (ATF 142 IV 65 consid. 5.1 ; ATF 116 IV 56 consid. II/1a, JdT 1991 IV 5). 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\_1034/2022 du 21 avril 2023 consid. 1.1.1). 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. L'intérêt privé existe lorsque la révélation des faits risque de porter préjudice à la personne en cause (Dupuis et alii, Petit Commentaire du Code pénal, 2<sup>e</sup> éd., Bâle 2017, 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\_1034/2022 précité consid. 1.1.1 ; TF 6B\_105/2020 du 3 avril 2020 consid. 1.1 ; TF 6B\_572/2018 du 1<sup>er</sup> octobre 2018 consid. 3.3.1 et les réf.).

Les biens juridiques protégés par cette disposition sont tant le bon fonctionnement des institutions que la protection de la sphère privée des particuliers (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 alii, op. cit., n. 3 ad art. 320 CP et la réf.). La qualification de secret ne dépend pas de l'importance de l'intérêt à la révélation d'un fait. 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 alii, op. cit., n. 21 ad art 320 CP).

Lorsque la révélation du secret a lieu au sein de l'administration, elle n'est pas punissable s'il s'agit d'une communication autorisée par la loi ou justifiée par la marche du service (ATF 114 IV 44 consid. 3b, JdT 1989 IV 51 ; TF 6B\_1034/2022 précité consid. 1.1.1). 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 (TF 6B\_1034/2022 précité consid. 1.1.1 ; Corboz, Les infractions en droit suisse, 3<sup>e</sup> éd., 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 119 II 222 consid. 2b.dd ; ATF 114 IV 44 consid. 3b ; TF 6B\_572/2018 précité consid. 3.5.1). Par ailleurs, 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 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 réf.).

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 du 20 juillet 2017 consid. 4.1 et les réf. ; Dupuis et alii, op. cit., 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).

**3.2.2** Selon l'art. 40d LC (loi vaudoise sur les communes du 28 février 1956 ; BLV 175.11), les membres du conseil général ou communal et de la municipalité sont soumis au secret de fonction (al. 1). A ce titre, ils doivent traiter de manière confidentielle tout fait ou renseignement dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leur mandat et dont la divulgation : (let. a) est limitée en vertu de la loi ou d'une décision de l'autorité compétente, (let. b) pourrait léser un intérêt public ou privé prépondérant ou les droits de la personnalité, (let. c) interférerait dans une procédure judiciaire ou administrative en cours, ou, (let. d) est prohibée en vertu du huis clos prononcé par le conseil général ou communal.

**3.3** En l'espèce, le bail à loyer du [...] B. \_\_\_\_\_ a été conclu entre X. \_\_\_\_\_ Sàrl, d'une part, et la Municipalité de la Commune de F. \_\_\_\_\_, d'autre part, ce qui signifie que le montant du loyer mensuel de l'établissement n'était connu que d'un nombre restreint de personnes, soit de L. \_\_\_\_\_, associé gérant de X. \_\_\_\_\_ Sàrl, et des membres de la Municipalité. Le fait que le [...] soit susceptible d'être offert ultérieurement à la location n'y change rien, d'autant qu'il n'en a jamais été question comme on le verra ci-dessous.

Dans son communiqué de presse du [...], la Municipalité a exposé ce qui suit :

« [...] »

En publiant ce communiqué de presse sur le site Internet de la commune, force est de constater que la Municipalité a rendu le montant du bail à loyer du [...] B. \_\_\_\_\_ - élément secret et confidentiel du contrat de bail - public et accessible à tout un chacun. Or, dans la mesure où la Municipalité indique elle-même qu'elle n'avait pas l'intention de louer le [...] à tout tiers intéressé, mais uniquement d'en renégocier

certains termes avec la locataire actuelle, on ne distingue pas quel était l'intérêt public à dévoiler le montant du loyer du [...] à l'ensemble de la population. Dans ces conditions, la recourante avait *a priori* un intérêt légitime à ce que cette information secrète ne soit pas divulguée.

A ce stade, il existe des soupçons suffisants conduisant à retenir un comportement répréhensible pénalement de la part de la Municipalité. Par conséquent, le Ministère public devra ouvrir une enquête pénale et procéder à toute mesure d'instruction utile à éclaircir les faits, notamment déterminer le ou les auteurs potentiels de l'infraction de violation du secret de fonction, puis examiner si tous les éléments constitutifs de cette infraction sont réalisés et, dans l'affirmative, si des motifs justificatifs peuvent entrer en ligne de compte.

**4.** Il résulte de ce qui précède que le recours doit être admis, l'ordonnance entreprise annulée et la cause renvoyée au Ministère public pour qu'il procède dans le sens des considérants.

Les frais de la procédure de recours sont fixés à 990 fr. (art. 20 al. 1 TFIP [tarif des frais de procédure et indemnités en matière pénale du 28 septembre 2010 ; BLV 312.03.1]).

La recourante, qui obtient gain de cause et qui a procédé avec l'assistance d'un avocat de choix, a droit à une indemnité pour les dépenses occasionnées par l'exercice raisonnable de ses droits de procédure (art. 429 al. 1 CPP). Au vu du mémoire déposé et de la nature de l'affaire, l'indemnité sera fixée à 900 fr., sur la base de 3 h d'activité nécessaire d'avocat au tarif horaire de 300 fr. (art. 26a al. 3 TFIP). Il faut y ajouter 2 % pour les débours forfaitaires (art. 19 al. 2 TDC [tarif des dépens en matière civile du 23 novembre 2010 ; BLV 270.11.6] par renvoi de l'art. 26a al. 6 TFIP), soit 18 fr., et la TVA de 7,7 % sur le tout, soit 70 fr. 70, ce qui correspond à la somme totale de 989 fr. en chiffres ronds.

Les frais de la procédure de recours et l'indemnité allouée à la recourante 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.** L'ordonnance du 3 juillet 2023 est annulée.
- III.** Le dossier de la cause est renvoyé au Ministère public de l'arrondissement de La Côte pour qu'il procède dans le sens des considérants.
- IV.** Les frais de la procédure de recours, par 990 fr. (neuf cent nonante francs), sont laissés à la charge de l'Etat.
- V.** Une indemnité de 989 fr. (neuf cent huitante-neuf francs) est allouée à X. \_\_\_\_\_ Sàrl pour ses dépenses occasionnées par la procédure de recours, 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 Laurent Schuler, avocat (pour X. \_\_\_\_\_ Sàrl),
- Ministère public central,

et communiqué à :

- Mme la Procureure du Ministère public 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 :