

CHAMBRE DES RECOURS PENALE

Arrêt du 16 octobre 2020

Composition : M. PERROT, président
Mme Byrde et M. Kaltenrieder, juges
Greffière : Mme Pitteloud

Art. 310 al. 1 let. a CPP ; 312 et 314 CP

Statuant sur le recours interjeté le 7 octobre 2020 par **V._____** contre l'ordonnance de non-entrée en matière rendue le 15 septembre 2020 par le Ministère public de l'arrondissement du Nord vaudois dans la cause n° **PE19.006180-MLV**, la Chambre des recours pénale considère :

En fait :

A. a) Dans le cadre de la mise en œuvre des nouvelles dispositions de la LAT (loi sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 ; RS 700), la Commune de [...] a redimensionné les réserves de

zones constructibles sur son territoire. Un projet de zone réservée a été soumis à l'enquête publique du 31 mai au 29 juin 2017.

Dans ce contexte, V._____, propriétaire de la parcelle n° 172 à [...], qui devait être affectée en zone réservée, a adressé à la Commune de [...] une opposition le 23 juin 2017, expliquant l'historique des démarches liées à cette parcelle et mentionnant ce qui suit :

« Les délais de prescription pour entamer action étant relativement courts, je vous saurais gré de bien vouloir me confirmer par retour de courrier le fait que ma parcelle est sortie de la zone protégée et maintenue en zone d'habitation familiale actuelle.

Sans nouvelle de votre part d'ici au **15 juillet 2017 dernier délai**, je serai dans l'obligation de notifier à la Commune, ainsi qu'à chacun d'entre vous à titre personnel des commandements de payer d'un montant de CHF 1'070'000.- chacun à des fins d'interruption de la prescription et de la sauvegarde de mes droits à être indemnisé complètement ».

Le 28 juin 2017, la Municipalité de [...] a adressé à V._____ un courrier indiquant en substance que la menace d'adresser des commandements de payer à la Commune et aux membres de l'exécutif était un procédé inacceptable et pouvant être constitutif de contrainte. Elle a par ailleurs expliqué que le dossier était soumis à l'enquête publique et qu'il ne pouvait pas être modifié. Il s'agissait d'un projet qui serait réexaminé au terme de l'enquête, en fonction des oppositions déposées. Ensuite, un préavis serait adressé au Conseil communal.

Le 4 juillet 2017, V._____ a adressé à la Municipalité un courrier indiquant notamment ce qui suit :

« Même si je suis quelque peu rassuré du fait que vous compreniez les arguments de fond que j'ai développés, je n'entends pas me satisfaire d'une simple proposition de votre part quant à sortir ma parcelle 172 de cette zone réservée dans un futur préavis au Conseil communal.

Dès lors, je maintiens fermement mes exigences[, à] savoir que votre Municipalité exerce ses compétences et me garantisse, par un courrier d'ici au **15 juillet 2017 dernier délai**, qu'elle donne suite à mon opposition et qu'elle a décidé d'immédiatement retirer ma parcelle 172 de son nouveau plan d'affectation « zone réservée » pour la remettre en zone d'habitation familiale comme précédemment. Et de me préciser que si, contre toute attente, le Conseil communal venait à s'opposer à cette mesure à caractère exceptionnel et justifiée par les préjudices potentiels, la Commune s'engage à m'indemniser complètement comme le droit l'y oblige ».

b) La Commune de [...] s'est constituée partie plaignante et demanderesse au pénal, le 12 juillet 2017, pour contrainte, subsidiairement menaces.

Une ordonnance pénale a été rendue par le Ministère public de l'arrondissement de la Broye et du Nord vaudois le 9 avril 2020 à l'encontre de V._____ pour tentative de contrainte. Cette ordonnance pénale a été maintenue le 20 avril 2020 ensuite de l'opposition formée par le prévenu. L'affaire a été portée devant le Tribunal de police de l'arrondissement de la Broye et du Nord vaudois (PE17.013486-MLV).

c) Dans sa séance du 27 février 2018, le Conseil communal de [...] a décidé de refuser l'amendement de la Municipalité demandant d'exclure de la zone réservée le secteur de [...], comprenant les parcelles n^{os} 171,172, 241, 242, 244, 247, 248, 249, 250, 251, 254, 1089, 1090 et 1162 et d'adopter le plan d'affectation et le règlement de la zone réservée, tels que soumis à l'enquête publique du 31 mai au 29 juin 2017.

Le 25 juillet 2018, la Cheffe du Département du territoire et de l'environnement (ci-après : DTE) a décidé d'approuver préalablement la zone réservée communale.

Agissant le 14 septembre 2018 par la voie du recours de droit administratif à l'encontre des décisions du Conseil communal du 27 février

2018 (adoption de la zone réservée) et du département cantonal du 25 juillet 2018 (approbation préalable de cette zone), V._____ a conclu principalement à la réforme desdites décisions en ce sens que la parcelle n° 172 ne soit pas comprise dans le périmètre du plan de la zone réservée communale. Subsidiairement, il a conclu à l'annulation des décisions attaquées.

Dans sa réponse du 14 décembre 2018, la Municipalité a conclu au rejet du recours.

Le 10 janvier 2019, le Service du développement territorial (ci-après : SDT), agissant au nom du département cantonal, a conclu au rejet du recours. Dans sa réponse, le SDT a notamment allégué avoir, le 20 février 2017, après un examen préalable, indiqué à la Commune que notamment la parcelle n° 172 n'était ni bâtie ni aménagée en lien avec un bâtiment (P. 17/2/3, all. 21). Le SDT a également allégué que la Municipalité de [...] avait formulé un amendement visant à exclure de la zone réservée le secteur du [...], comprenant notamment la parcelle de V._____ (P. 17/2/3, all. 26).

d) Le 18 mars 2019, V._____ a déposé plainte contre K._____, le syndic de la Commune de [...]. Il lui reproche d'avoir, dans le but de lui nuire, omis d'informer le SDT que sa parcelle n° 172 avait été déclarée par erreur non bâtie et non aménagée en lien avec un bâtiment et de ce fait aurait décidé d'amalgamer cette parcelle aménagée avec les autres parcelles, lesquelles ne seraient elles pas aménagées, pour l'inclure dans la zone réservée inconstructible. V._____ reproche au syndic d'avoir, en agissant de la sorte, favorisé certains « *leaders d'opinions* » et leurs familles qui le soutenaient dans sa campagne politique, et *a contrario* nui à ceux qui ne le soutenaient pas.

e) Par arrêt du 11 février 2020 (AC.2018.0315), la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal a rejeté le recours interjeté par V._____ et a confirmé, en ce qui concernait la parcelle n°

172, les décisions du DTE du 25 juillet 2018 et du Conseil communal de la Commune de [...] du 27 février 2018 adoptant la zone réservée.

La Cour de droit administratif et public a considéré que, compte tenu du surdimensionnement très important de la zone à bâtir communale, il fallait constater que la création d'une zone réservée était justifiée de manière à ne pas rendre plus difficiles, voire impossibles, de futurs déclassements ou réaffectations et à garantir le redimensionnement de la zone à bâtir dans le cadre de la révision du plan général d'affectation (consid. 4d). Pour ce qui était du choix de l'emplacement de la zone réservée, la Cour de droit administratif et public a relevé que la parcelle de V. _____ était située à l'extérieur du territoire urbanisé (consid. 5a). Elle a ajouté que le fait que la parcelle en question soit équipée n'était pas déterminant, puisqu'il s'agissait ici de donner aux autorités de planification la marge de manœuvre nécessaire afin de procéder à une révision en profondeur du plan général d'affectation, rappelant que même les parcelles équipées, voire comportant déjà des constructions, pouvaient – ou au besoin devaient – être attribuées à une zone de non bâtir (cf. ATF 113 la 362 consid. 2b ; consid. 5a). La Cour de droit administratif et public a encore retenu que l'établissement d'une zone réservée répondait ici à un intérêt public à réduire la zone à bâtir communale qui devait l'emporter sur l'intérêt privé du recourant à ce que sa parcelle soit sortie de la zone réservée, d'autant qu'il avait renoncé à y construire une villa, alors qu'il avait été au bénéfice d'un permis de construire valable jusqu'à fin 2014 (consid. 5c).

B. Par ordonnance du 15 septembre 2020, le Ministère public de l'arrondissement du Nord vaudois a refusé d'entrer en matière (I) et a laissé les frais à la charge de l'Etat (II).

Le Ministère public a considéré qu'aucun élément apporté par V. _____ ne permettait de conclure que K. _____ aurait outrepassé son autorité d'une manière répréhensible ou qu'il aurait cherché à nuire au plaignant. Il y avait lieu au contraire d'admettre que les agissements de

K._____ étaient conformes aux procédures administratives en vigueur. En outre, la décision de ne pas retirer la parcelle n° 172 de V._____ de la zone réservée inconstructible n'avait *in fine* pas été celle de K._____ mais du Conseil communal *in corpore*. Cela étant, les éléments constitutifs de l'infraction d'abus d'autorité n'étaient pas réunis. Il en allait de même s'agissant de l'infraction de gestion déloyale des intérêts publics.

C. Par acte du 7 octobre 2020, V._____ a recouru auprès de la Chambre des recours pénale du Tribunal cantonal contre l'ordonnance du 15 septembre 2020, en concluant, sous suite de frais et dépens, à son annulation et à ce qu'une instruction pénale soit ouverte contre K._____ pour abus d'autorité et gestion déloyale des intérêts publics

V._____ a été prié de verser des sûretés de 550 fr. par avis du 12 octobre 2020. Celles-ci ont été fournies le 14 octobre 2020.

En droit :

1. Les parties peuvent attaquer une ordonnance de non-entrée en matière rendue par le Ministère public (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 LVCPP [loi d'introduction du Code de procédure pénale suisse du 19 mai 2009 ; BLV 312.01] ; art. 80 LOJV [loi d'organisation judiciaire du 12 décembre 1979 ; BLV 173.01]).

En l'espèce, déposé en temps utile et dans les formes prescrites (art. 385 al. 1 CPP) devant l'autorité compétente par V._____ (ci-après : le recourant), auteur de la plainte pénale, qui a qualité pour recourir (art. 382 al. 1 CPP), le recours est recevable.

2.

2.1 Le recourant fait en substance valoir que ce serait à tort que sa parcelle a été affectée à la zone réservée, par la faute du syndic K._____ (ci-après : l'intimé). Celui-ci aurait « *par le pouvoir qu'il s'était conféré seul dans le cadre de la LAT* », utilisé sa fonction pour obtenir des soutiens financiers dans une campagne électorale. L'intimé lui aurait d'ailleurs demandé son soutien financier et lui aurait indiqué qu'en contrepartie il « *pourrait l'aider dans le cadre de la LAT* ». C'est parce que le recourant aurait refusé à l'intimé son soutien financier que rien n'aurait été entrepris par ce dernier pour maintenir la parcelle n° 172 en zone constructible. Selon le recourant, l'intimé aurait utilisé sa fonction pour obtenir des avantages ou nuire à ceux qui n'avaient pas voulu lui en procurer.

2.2

2.2.1 Conformément à l'art. 310 al. 1 let. a CPP, le Ministère public rend immédiatement - c'est-à-dire sans qu'une instruction soit ouverte (art. 309 al. 1 et 4 CPP ; TF 1B_111/2012 du 5 avril 2012 consid. 2.1 ; Grodecki/Cornu, in : Jeanneret/ Kuhn/Perrier Depeursinge [édit.], Commentaire romand, Code de procédure pénale suisse, 2^e éd., Bâle 2019, n. 2 ad art. 310 CPP) - une ordonnance de non-entrée en matière lorsqu'il apparaît, à réception de la dénonciation (cf. art. 301 s. CPP) ou de la plainte (Grodecki/Cornu, op. cit., n. 1 ad art. 310 CPP) ou après une procédure préliminaire limitée aux investigations de la police (art. 300 al. 1, 306 et 307 CPP), que les éléments constitutifs d'une infraction ou les conditions d'ouverture de l'action pénale ne sont manifestement pas réunis (TF 6B_196/2020 du 14 octobre 2020 consid. 3.1). 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. Pour impliquer l'ouverture d'une instruction, les indices relatifs à la commission d'une infraction doivent 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, JdT 2015 IV 280 ; TF 6B_196/2020, déjà cité, consid. 3.1 ; TF 6B_335/2020 du 7 septembre 2020 consid. 3.3.4 ; TF 6B_834/2019 du 11 décembre 2019 consid. 3.3.1).

2.2.2 Aux termes de l'art. 312 CP (Code pénal suisse du 21 décembre 1937 ; RS 311.0), les membres d'une autorité et les fonctionnaires qui, dans le dessein de se procurer ou de procurer à un tiers un avantage illicite, ou dans le dessein de nuire à autrui, auront abusé des pouvoirs de leur charge, seront punis d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

Cette norme protège tant l'intérêt de l'Etat à pouvoir compter sur des fonctionnaires fiables faisant un usage raisonné du pouvoir de puissance publique qui leur a été conféré que celui des citoyens à n'être pas en but à un exercice incontrôlé, arbitraire, du pouvoir ainsi confié (ATF 127 IV 209 consid. 1b, JdT 2003 IV 117 ; TF 6B_1318/2017 du 9 février 2018 consid. 7.2.3 ; TF 6B_761/2016 du 16 mai 2017 consid. 3.4.2). Il appartient toutefois à celui qui entend déduire de la lésion d'un intérêt privé par une infraction à l'art. 312 CP d'alléguer les faits déterminants et d'exposer précisément en quoi consiste l'atteinte affirmée à un droit juridiquement protégé de nature privée, sous peine de se voir dénier la qualité pour recourir au sens de l'art. 382 al. 1 CPP (TF 6B_694/2019 du 12 juillet 2019 consid. 2.3.1 ; TF 6B_1318/2017, déjà cité, consid. 7.3).

2.2.3 La gestion déloyale des intérêts publics (art. 314 CP) fait partie des infractions contre les devoirs de fonction et les devoirs professionnels. Cette disposition vise non seulement à assurer la confiance des citoyens en la bonne administration des intérêts publics mais aussi à protéger le patrimoine de l'Etat (Dupuis et al., Petit commentaire, Code pénal, 2^e éd., Bâle 2017, n. 3 ad art. 314 CP). Pour que cette infraction puisse être retenue, il faut que les intérêts publics, qui peuvent être financiers ou moraux (ATF 117 IV 286 consid. 4c, JdT 1994 IV 44 ; ATF 114 IV 133 consid. 1b, JdT 1990 IV 20), soient lésés par un acte juridique ou par les effets de ceux-ci (ATF 109 IV 168 consid. 1, JdT 1984 IV 143 ; ATF 101 IV

411 consid. 2). La mission de défendre les intérêts publics peut être violée lorsque le comportement en cause amène les citoyens à douter de l'objectivité et de l'indépendance de l'autorité (ATF 117 IV 286 consid. 4b ; ATF 114 IV 133 consid. 1).

2.3

2.3.1 En l'espèce, on relèvera tout d'abord que le recourant part de la prémisse erronée que ce serait à tort que sa parcelle a été affectée à la zone réservée. Or, la Cour de droit administratif et public, dans son arrêt du 11 février 2020, a confirmé, en ce qui concernait la parcelle du recourant, les décisions du DTE du 25 juillet 2018 et du Conseil communal de la Commune de [...] du 27 février 2018 adoptant la zone réservée. Cette autorité a précisé que la parcelle du recourant était située à l'extérieur du territoire urbanisé et que le fait qu'elle soit ou non équipée n'était pas déterminant, relevant encore que le recourant avait renoncé à y construire une villa, alors qu'il était au bénéfice d'un permis de construire valable jusqu'à fin 2014. Le recourant ne saurait contester cette décision dans le cadre du présent recours.

2.3.2 Le recourant reproche à l'intimé de ne pas être intervenu auprès du SDT après que ce service avait, le 20 février 2017, informé la Commune que la parcelle n° 172 n'était ni bâtie ni aménagée en lien avec un bâtiment, et ce parce qu'il aurait refusé de le soutenir dans sa campagne politique. Cette argumentation est inexacte, puisqu'après que le recourant s'est plaint, la Municipalité a formulé un amendement visant à exclure de la zone réservée le secteur comprenant la parcelle du recourant (cf. P. 17/2/3, ad all. 26). Finalement, la décision étant de la compétence du Conseil communal, l'amendement a été refusé par décision prise en séance du 27 février 2018. Cette décision de refus ne relevait pas de la compétence de l'intimé, ni de celle de la Municipalité. Le recourant a porté l'affaire devant la Cour de droit administratif et public, qui a rejeté son recours. C'est dire si on ne saurait reprocher à l'intimé (et à la Municipalité) d'être responsables du sort réservé à la parcelle du recourant et, partant, de lui avoir causé un préjudice économique. La procédure suivie au niveau administratif ne pouvait pas être menée

différemment et aucun comportement pénalement répréhensible ne peut être reproché à l'intimé, ni à quiconque d'ailleurs.

Pour ce qui est des accusations d'ordre politique dirigées contre l'intimé, elles ne sont pas prouvées, ni même rendues vraisemblables et, surtout, elles ne sont pas pertinentes dans la présente cause, pour les motifs indiqués au paragraphe qui précède. Quant à la tentative de corruption, elle ne repose sur aucun élément concret.

Il s'ensuit que les éléments constitutifs des infractions visées par les art. 312 et 314 CP ne sont manifestement pas réalisés et que c'est à raison que le Ministère public a refusé d'entrer en matière.

3.

3.1 Le recours, manifestement mal fondé, doit être rejeté sans échange d'écritures (art. 390 al. 2 CPP) et l'ordonnance attaquée confirmée.

3.2 Les frais d'arrêt, par 1'100 fr. (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).

Le montant de 550 fr. versé par le recourant à titre de sûretés (cf. art. 383 al. 1 CPP) sera imputé sur les frais mis à sa charge (art. 7 TFIP).

Par ces motifs,
la Chambre des recours pénale
prononce :

- I.** Le recours est rejeté.
- II.** L'ordonnance du 15 septembre 2020 est confirmée.

- III.** Les frais d'arrêt, par 1'100 fr. (mille cent francs), sont mis à la charge du recourant V._____.
- IV.** Le montant de 550 fr. (cinq cent cinquante francs) versé par le recourant V._____ à titre de sûretés est imputé sur les frais mis à la charge de celui-ci.
- V.** L'arrêt est exécutoire.

Le président :

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 :

- V._____,
- K._____,
- Ministère public central,

et communiqué à :

- Mme la Procureure de l'arrondissement du Nord 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 sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 ; 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 :