

CHAMBRE DES RECOURS PENALE

Arrêt du 27 décembre 2023

Composition : Mme BYRDE, présidente
Mme Courbat, juge, et Mme Epard, juge suppléante
Greffière : Mme Maire Kalubi

Art. 286 al. 1, 312 CP ; 310, 385 CPP

Statuant sur le recours interjeté le 8 septembre 2023 par
N._____ SA contre l'ordonnance de non-entrée en matière rendue le 28
août 2023 par le Ministère public central, division affaires spéciales, dans
la cause n° **PE23.015582-LML**, la Chambre des recours pénale considère
:

En fait :

A. a) Le 22 juin 2023, N._____ SA a déposé plainte contre
B._____, syndic de la commune de [...], pour abus d'autorité,
subsidiatement gestion déloyale des intérêts publics, et empêchement
d'accomplir un acte officiel.

Elle reproche en substance à B._____ de ne pas s'être récusé alors qu'il se trouvait dans une situation de conflit d'intérêts avec elle et d'avoir participé aux séances traitant des oppositions formées contre la demande de permis de construire qu'elle avait déposée, ainsi que d'avoir participé à la décision de la Municipalité de [...] de recourir contre l'autorisation spéciale délivrée le [...] 2021 par la Centrale des autorisations en matière d'autorisations de construire (CAMAC). Elle lui reproche en outre d'avoir lésé les intérêts publics qu'il avait pour mission de défendre en poussant le collège municipal à recourir contre l'octroi de l'autorisation de construire que ce même collège avait lui-même délivrée et en utilisant les services d'un avocat au profit de ses intérêts privés aux frais de la commune.

b) Par courrier du 28 août 2023, le Ministère public a indiqué qu'il considérait la plainte de N._____ SA comme une dénonciation s'agissant des faits susceptibles de fonder l'infraction de gestion déloyale des intérêts publics, dès lors qu'un particulier ne saurait être lésé par cette infraction.

B. Par ordonnance du 28 août 2023, le Ministère public central, division affaires spéciales, a refusé d'entrer en matière sur les reproches d'abus d'autorité et d'empêchement d'accomplir un acte officiel (I) et a laissé les frais à la charge de l'Etat (II).

Le procureur a considéré que le recours déposé par la commune de [...] contre l'autorisation délivrée par la CAMAC ne constituait pas un acte d'autorité à l'endroit de la plaignante et a estimé que l'omission du syndic de se récuser ne suffisait pas non plus à réaliser l'infraction d'abus d'autorité indépendamment de la reddition d'une décision contraignante à l'endroit d'un justiciable. Il a par ailleurs retenu que le syndic n'avait pas empêché le déroulement des séances, de sorte que l'infraction d'empêchement d'accomplir un acte officiel ne saurait être réalisée, étant précisé que la plaignante ne pouvait en tout état de cause

pas être considérée comme lésée par la commission de cette infraction, laquelle protégeait un bien juridique collectif et non individuel.

C. Par acte du 8 septembre 2023, N._____ SA a recouru auprès de la Chambre de céans contre cette ordonnance, en concluant en substance à son annulation et au renvoi de la cause au Ministère public pour qu'il ouvre une instruction contre B._____, les frais et dépens étant laissés à la charge de l'Etat.

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).

Ainsi, le recourant doit d'abord indiquer « les points de la décision » qui sont attaqués (art. 385 al. 1 let. a CPP), par quoi il faut

entendre les points du dispositif (cf. art. 81 al. 4 CPP) qui sont contestés (Bähler, in : Niggli/Heer/ Wiprächtiger [éd.], Basler Kommentar, Schweizerische Strafprozessordnung, Jugendstrafprozessordnung, 3^e éd., Bâle 2023 [ci-après : Basler Kommentar], n. 2 ad art. 385 StPO ; Pitteloud, Code de procédure pénale suisse, Commentaire à l'usage des praticiens, Zurich/St-Gall 2012, n. 1126).

Le recourant doit ensuite énoncer « les motifs qui commandent une autre décision » (art. 385 al. 1 let. b CPP), à savoir les arguments, de fait ou de droit, sur lesquels il prétend se fonder pour faire modifier la décision en sa faveur. Cela suppose que le recourant expose précisément, en se référant aux considérants de la décision attaquée, quels motifs commandent – sous l'angle des faits 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 avait déposées devant l'instance précédente (TF 6B_1447/2022 du 14 mars 2023 consid. 1.1 et les références citées ; TF 1B_318/2021 du 25 janvier 2022 consid. 4.1 ; TF 6B_191/2021 du 11 août 2021 consid. 2 ; Guidon, in : Basler Kommentar, op. cit., n. 9c ad art. 396 StPO et les références citées ; Keller, in : Donatsch/Lieber/Summers/Wohlens [éd.], Zürcher Kommentar, Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung, 3^e éd., Zurich/ Bâle/Genève 2020, n. 14 ad art. 396 StPO et les références citées ; Calame, in : Jeanneret et al. [éd.], Commentaire romand, Code de procédure pénale suisse, 2^e éd., Bâle 2019, n. 21 ad art. 385 CPP).

L'art. 385 al. 2, 1^{re} phrase, CPP prévoit que si le mémoire ne satisfait pas aux exigences mentionnées à l'alinéa 1, l'autorité de recours le renvoie au recourant pour qu'il le complète dans un bref délai. Si après l'expiration de ce délai supplémentaire, le mémoire ne satisfait toujours pas à ces exigences, l'autorité de recours n'entre pas en matière. 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, dès lors que la motivation de l'acte de recours doit être entièrement contenue dans celui-ci (TF 6B_1447/2022 précité).

1.3 En l'espèce, interjeté en temps utile devant l'autorité compétente par la partie plaignante qui a qualité pour recourir (art. 382 al. 1 CPP), et satisfaisant aux conditions de forme prescrites (art. 385 al. 1 CPP), sous réserve de ce qui sera exposé aux considérants 3.3 et 4.3 ci-dessous, le recours est recevable.

2. Conformément à 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).

Selon l'art. 310 al. 1 let. a CPP, il importe que les éléments constitutifs de l'infraction ne soient manifestement pas réunis. Cette disposition doit être appliquée conformément à l'adage « *in dubio pro duriore* », qui découle du principe de la légalité (art. 5 al. 1 Cst. [Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101] et art. 2 al. 2 CPP ; ATF 138 IV 86 consid. 4.2 ; TF 6B_941/2021 du 9 mars 2022 consid. 3.2) et signifie qu'en principe un classement ou une non-entrée en matière ne peuvent être prononcés par le Ministère public que lorsqu'il apparaît clairement que les faits ne sont pas punissables ou que les conditions à la poursuite pénale ne sont pas remplies (ATF 146 IV 68 consid. 2.1 ; TF 6B_941/2021 précité). En d'autres termes, il faut être certain que l'état de fait ne constitue aucune infraction. Une ordonnance de non-entrée en matière ne peut être rendue que dans les cas clairs du point de vue des faits, mais également du droit ; s'il est nécessaire de clarifier l'état de fait ou de procéder à une appréciation juridique approfondie, le prononcé d'une ordonnance de non-entrée en matière n'entre pas en ligne de compte. En règle générale, dans le doute, il

convient d'ouvrir une enquête pénale (ATF 143 IV 241 consid. 2.2.1 ; ATF 138 IV 86 précité consid. 4.1.2 ; ATF 137 IV 285 consid. 2.3 et les références citées, JdT 2012 IV 160). En revanche, le Ministère public doit pouvoir rendre une ordonnance de non-entrée en matière dans les cas où il apparaît d'emblée qu'aucun acte d'enquête ne pourra apporter la preuve d'une infraction à la charge d'une personne déterminée (TF 6B_541/2017 du 20 décembre 2017 consid. 2.2). Il en va de même lorsque la partie plaignante fait état de simples suppositions ; en effet, les indices relatifs à la commission d'une infraction impliquant l'ouverture d'une instruction doivent être importants et de nature concrète (TF 6B_212/2020 du 21 avril 2021 consid. 2.2 et les références citées ; TF 6B_196/2020 du 14 octobre 2020 consid. 3.1).

3.

3.1 La recourante soutient que les éléments constitutifs de l'infraction d'abus d'autorité seraient réalisés. Elle fait valoir que le fait pour le syndic d'avoir préavisé à l'attention de ses collègues de la Municipalité constituerait un acte de puissance publique, soutient qu'il aurait voté alors qu'il aurait dû se récuser et prétend qu'il aurait très probablement signé des décisions de la Municipalité dans le but de lui nuire. Elle relève encore que B._____ aurait décidé seul de ne pas se récuser alors qu'il devait le faire et qu'il aurait eu une position de garant, de sorte que son comportement serait punissable même par omission. Elle fait par surabondance valoir que le fait de recourir contre l'autorisation de la CAMAC constituerait un acte de contrainte direct contre elle et fait état de potentiels actes de contrainte exercés par B._____ sur les deux autres membres de la Municipalité. Invoquant une violation du principe « *in dubio pro durore* », elle se prévaut enfin du rapport du 29 octobre 2021 établi par la Préfète A._____ à la demande du Conseil d'Etat.

3.2 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, se rendent coupables d'abus d'autorité.

L'infraction d'abus d'autorité suppose que l'auteur agisse dans l'accomplissement ou sous le couvert de sa tâche officielle et qu'il abuse des pouvoirs inhérents à cette tâche. L'abus est réalisé lorsque l'auteur, en vertu de sa charge officielle, décide ou use de contrainte dans un cas où il ne lui est pas permis de le faire (ATF 149 IV 128 consid. 1.3 ; ATF 127 IV 209 consid. 1a/aa). L'abus est également réalisé lorsque l'auteur poursuit un but légitime mais recourt, pour l'atteindre, à des moyens disproportionnés (ATF 144 IV 128 consid. 1.3 ; ATF 127 IV 209 précité consid. 1a/aa et b et les références citées ; TF 6B_518/2021 du 8 juin 2022 consid. 1.1). L'abus de pouvoir ne peut en principe pas être commis par omission (art. 11 CP), puisque l'infraction suppose l'exercice d'un acte de puissance publique (Dupuis et al. [éd.], Code pénal, Petit commentaire, 2^e éd. 2017, n. 20 ad art. 312 CP). L'exercice de la puissance publique vise deux hypothèses : l'acte de disposition de droit public (*Verfügung*) et l'acte matériel de contrainte (*Zwang*) (TPF BB.2006.124 du 22 janvier 2007 consid. 2.1 ; Dupuis et al. [éd.], op. cit., n. 10 ad art. 312 CP et les références citées). La simple violation des devoirs de service, même sanctionnée par l'autorité supérieure ou de recours, ne suffit pas pour considérer qu'il existe un abus ; il doit s'agir d'une violation insoutenable des règles applicables (Dupuis et al. [éd.], op. cit., n. 19 ad art. 312 CP et la référence citée).

Du point de vue subjectif, l'infraction suppose un comportement intentionnel, au moins sous la forme du dol éventuel, ainsi qu'un dessein spécial qui peut se présenter sous deux formes alternatives, soit le dessein de se procurer ou de procurer à un tiers un avantage illicite, soit le dessein de nuire à autrui (ATF 149 IV 128 précité et les références citées).

3.3 En l'espèce, il peut être donné acte à la recourante, à la lecture du rapport de la Préfète A._____, que B._____ n'a pas respecté les règles en matière de récusation. Le procureur a considéré que le fait

pour le syndic de ne pas s'être récusé alors qu'il aurait dû le faire n'était pas suffisant pour constituer un abus d'autorité, dès lors qu'un acte de puissance publique était encore nécessaire. Dans son acte, la recourante se borne à répéter que B. _____ aurait dû se récuser, sans expliquer pour quelle raison l'appréciation du procureur, au demeurant justifiée, serait erronée. Faute de répondre aux exigences de motivation de l'art. 385 CPP, ce grief est irrecevable.

Par ailleurs, force est de constater, comme l'a retenu à juste titre le Ministère public, que la recourante n'a pas fait l'objet d'une décision contraignante fixant sa situation juridique de manière illicite. En effet, le fait pour le syndic d'avoir préavisé à l'attention de ses collègues de la Municipalité ne saurait réaliser l'infraction d'abus d'autorité, dès lors qu'il ne constitue pas une décision, et encore moins un acte de puissance publique, tout comme le fait d'avoir voté, qui ne saurait constituer un acte de disposition de droit public ou un acte matériel de contrainte. Il est au demeurant rappelé qu'une simple violation des devoirs de fonction n'est pas suffisante pour considérer qu'il existerait un abus. Quant aux décisions que le syndic aurait probablement signées dans le but de lui nuire, dont la recourante ne dit au demeurant rien, force est de constater qu'il s'agit de simples suppositions qui ne permettent pas de fonder des soupçons suffisants de commission d'une infraction, étant rappelé qu'il ne suffit pas d'alléguer qu'une infraction pénale a été commise, les indices en ce sens devant être importants et de nature concrète (cf. TF 6B_212/2020 précité ; TF 6B_196/2020 précité). S'agissant enfin des actes de contrainte que N. _____ SA reproche à B. _____ d'avoir exercés sur les autres membres de la Municipalité, la recourante ne fait là non plus valoir aucun élément concret à leur sujet, étant relevé que le simple fait pour un syndic d'avoir usé de son expérience et de son « aura » ne saurait être considéré comme un acte de contrainte.

C'est donc à juste titre que le Ministère public a retenu que les éléments constitutifs objectifs de l'infraction d'abus d'autorité n'étaient manifestement pas réalisés en l'espèce et qu'il a refusé d'entrer en

matière, sans qu'il soit nécessaire d'examiner si les éléments subjectifs de l'infraction sont réalisés.

4.

4.1 La recourante fait valoir que les éléments constitutifs de l'infraction d'empêchement d'accomplir un acte officiel seraient réunis. Elle soutient qu'en imposant sa présence dans la salle alors qu'il aurait dû se récuser, le syndic aurait empêché - à tout le moins entravé ou rendu plus difficile - la tenue de la séance de la Municipalité, et fait valoir qu'il s'agirait d'une « *omission coupable d'un acte qu'il était juridiquement tenu d'accomplir* ».

4.2 En vertu de l'art. 286 al. 1 CP, quiconque empêche une autorité, un membre d'une autorité ou un fonctionnaire d'accomplir un acte entrant dans ses fonctions sera puni d'une peine pécuniaire de 30 jours-amende au plus.

Cette disposition vise à garantir le bon fonctionnement des autorités publiques (Dupuis et al. [éd.], op. cit., n. 2 ad remarques préliminaires aux art. 285 à 295 CP et les références citées).

Selon la jurisprudence, pour qu'il y ait empêchement d'accomplir un acte officiel, il faut que l'auteur, par son comportement, entrave l'autorité ou le fonctionnaire dans l'accomplissement d'un acte officiel ; il ne suffit pas qu'il se borne à ne pas obtempérer à un ordre qui lui est donné (ATF 127 IV 115 consid. 2 ; ATF 120 IV 136 consid. 2a et les références citées). De même, le seul fait d'exprimer son désaccord à l'encontre d'un acte entrepris par un fonctionnaire, mais sans l'entraver, n'est pas constitutif de l'infraction (ATF 105 IV 48 consid. 3, JdT 1980 IV 138). Il n'est en revanche pas nécessaire que l'auteur parvienne à éviter effectivement l'accomplissement de l'acte officiel, il suffit qu'il le rende plus difficile, l'entrave ou le diffère (ATF 127 IV 115 précité ; ATF 124 IV 127 consid. 3a ; TF 6B_89/2019 du 17 mai 2019 consid. 1.1.1 ; TF 6B_410/2018 du 20 juin 2018 consid. 5.4).

L'infraction de l'art. 286 CP requiert l'intention, mais le dol éventuel suffit (TF 6B_89/2019 précité consid. 1.5 ; TF 6B_783/2018 du 6 mars 2019 consid. 2.5.1).

4.3 Le Ministère public a constaté que B._____ n'avait pas empêché le déroulement des séances de la Municipalité et a considéré que le fait que, lors de celles-ci, une décision appelée de ses vœux par la plaignante n'avait pas été prise ne saurait entrer dans les prévisions de l'infraction d'empêchement d'accomplir un acte officiel. Il a au demeurant relevé que la plaignante ne pouvait en tout état de cause pas être considérée comme lésée par la commission de cette infraction, dès lors que l'art. 286 CP protégeait un bien juridique collectif et non individuel.

Le recourante se borne à répéter les termes de sa plainte, à savoir que le syndic était tenu de se récuser et qu'il aurait à tout le moins entravé ou rendu plus difficile, par sa présence, la tenue de la séance de la Municipalité. Ce faisant, elle ne conteste pas le raisonnement opéré par le Ministère public et n'explique pas en quoi la décision du procureur serait erronée. Son grief ne comporte ainsi aucune argumentation susceptible de contrecarrer les constatations de fait et les conclusions juridiques du Ministère public, qui ne sont au demeurant pas critiquables, de sorte qu'il est irrecevable, faute de satisfaire aux exigences de motivation de l'art. 385 CPP.

5. En définitive, le recours, 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 de la procédure, constitués en l'espèce du seul émolument 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 de la recourante, qui succombe (art. 428 al. 1 CPP). Par ailleurs, aucune indemnité ne lui sera allouée pour les dépenses occasionnées par la procédure.

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 28 août 2023 est confirmée.
- III.** Les frais d'arrêt, par 1'100 fr. (mille cent francs), sont mis à la charge de N. _____ SA.
- IV.** 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 Gaspard Couchepin, avocat (pour N. _____ SA),
- Ministère public central,

et communiqué à :

- M. le Procureur général adjoint,

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 :