

CHAMBRE DES RECOURS PENALE

Arrêt du 26 février 2025

Composition : M. KRIEGER, président
Mme Elkaim et M. Maytain, juges
Greffier : M. Jaunin

Art. 320 CP ; 13 al. 1 let. b et c et 75 al. 1 LPA-VD

Statuant sur le recours interjeté le 30 janvier 2025 par **Z._____** contre le prononcé rendu le 17 janvier 2025 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) A la suite de soupçons de dysfonctionnements au sein de [...], la Préfète du district de [...], [...], a établi, le 29 octobre 2021, un rapport d'enquête administrative à l'attention de [...] (cf. P. 5/2).

Le 22 juin 2023, se fondant sur ce rapport, K._____ SA a déposé plainte pénale contre Z._____, [...], pour abus d'autorité, subsidiairement gestion déloyale des intérêts publics, et empêchement d'accomplir un acte officiel. Elle lui reprochait 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 [...] de recourir contre l'autorisation spéciale délivrée le 18 mai 2021 par la Centrale des autorisations en matière d'autorisations de construire (ci-après : CAMAC). De plus, elle lui faisait grief d'avoir lésé les intérêts publics qu'il avait pour mission de défendre, en amenant [...] à recourir contre l'octroi de l'autorisation de construire que [...] avait lui-même délivrée et en utilisant les services d'un avocat au profit de ses intérêts privés aux frais de [...] (cf. P. 4).

Par ordonnance du 28 août 2023, confirmée par arrêt de la Chambre des recours pénale du 27 décembre 2023 (n° 1048), le Ministère public central, division affaires spéciales (ci-après : Ministère public), a refusé d'entrer en matière sur les infractions d'abus d'autorité et d'empêchement d'accomplir un acte officiel.

b) Le 21 mars 2024, le Ministère public central a décidé de l'ouverture d'une instruction pénale contre Z._____ pour avoir, à [...], en sa qualité de [...], et alors qu'il s'agissait d'entreprises concurrentes par rapport à sa propre activité et celle de son épouse qu'il souhaitait favoriser :

- entre mai et août 2021, tenté d'empêcher la délivrance d'un permis de construire en zone agricole à K._____ SA, lésant la confiance citoyenne portée à l'action de [...];

- entre mars et août 2021, tenté d'empêcher la délivrance d'un permis de construire en zone agricole à J._____ SA, lésant la confiance citoyenne portée à l'action de [...];

- entre mai et juillet 2021, obtenu de [...] qu'elle mandate son propre avocat pour déposer un avis de droit sur l'opportunité d'un recours, puis le dépôt de celui-ci contre la décision de la CAMAC autorisant la délivrance du permis de construire requis par K._____ SA, causant inutilement des frais à hauteur de plus de 8000 fr. au préjudice de [...];

- entre mai et juillet 2021, obtenu de [...] qu'elle mandate son propre avocat pour déposer un avis de droit sur l'affectation de la parcelle n° [...] de [...], appartenant à J._____ SA, dans le but d'empêcher la délivrance du permis de construire requis par cette dernière, causant inutilement des frais à hauteur de plus de 8000 fr. au préjudice de [...] (cf. PV des opérations, pp. 3 et 4).

c) Dans le cadre de cette procédure, mais aussi de procédures connexes, Z._____, par son défenseur, a entrepris de nombreuses démarches en vue de se faire délier du secret de fonction (cf. P. 34/2).

Par requête adressée au Conseil d'Etat le 22 mai 2023, Z._____ a demandé à être délié de son secret de fonction en lien avec tous les éléments faisant l'objet du rapport d'enquête administrative établi le 29 octobre 2021 par la Préfète [...] (P. 34/2, pièce 2/1).

Par courrier du 28 juin 2023, le Conseil d'Etat a indiqué à Z._____ que, selon son appréciation, la levée du secret de fonction [...] était de la compétence de [...], de sorte que, sauf avis contraire, il transmettrait la demande à [...] comme objet de sa compétence, conformément à l'art. 7 LPA-VD (loi vaudoise sur la procédure administrative du 28 octobre 2008 ; BLV 173.36 ; P. 34/2, pièce 2/2).

Par courrier du 5 juillet 2023, Z._____ a requis de [...] de le délier de son secret de fonction en lien avec le rapport d'enquête administrative susmentionné (P. 34/2, pièce 2/3).

Par courrier du 17 juillet 2023, la [...] a demandé à Z._____ qu'il précise dans quelle(s) procédure(s) il souhaitait être délié du secret de fonction (P. 34/2, pièce 2/4).

Par courrier adressé au Chancelier d'Etat le 26 juillet 2023, Z._____ a considéré que, compte tenu de la procédure de révocation de son mandat [...], initiée par [...], celle-ci n'était plus en mesure de statuer de manière impartiale sur sa requête tendant à la levée de son secret de fonction, si bien qu'il réitérait les conclusions qu'il avait prises au pied de son courrier du 22 mai 2023 (P. 34/2, pièce 2/5).

Par courrier adressé le 14 juin 2024 à Me [...], conseil de [...], Z._____ a réitéré sa requête de levée du secret de fonction du 5 juillet 2023, afin de pouvoir s'exprimer librement par-devant [...] dans le cadre de la procédure de révocation ouverte à son encontre. Dans le même temps, il a requis la récusation de tous les membres de [...], en demandant que cette requête soit transmise à l'autorité compétente (P. 34/2, pièce 2/6).

Par courrier du même jour, Z._____ a, une nouvelle fois, demandé au Conseil d'Etat, en sa qualité d'autorité supérieure de surveillance [...], de le délier du secret de fonction, exposant qu'il devait pouvoir s'exprimer librement devant [...] sur les faits qui lui étaient reprochés (P. 34/2, pièce 2/7).

Par courrier du 25 juin 2024, la [...] a indiqué à Z._____ que sa requête d'être délié du secret de fonction, pour pouvoir « *s'exprimer par devant [...] [...]* », était prématurée, dans la mesure où, compte tenu d'une procédure sur recours pendante, ledit [...] n'avait pas encore été convoqué pour se prononcer sur sa révocation. Elle a ajouté que la demande de récusation de [...] *in corpore* apparaissait également prématurée (P. 34/2, pièce 2/8).

Par courrier du 1^{er} juillet 2024, Z._____ a contesté l'appréciation de [...]. Il a requis de celle-ci qu'elle transmette sans délai

sa demande de levée du secret de fonction à l'autorité compétente (P. 34/2, pièce 2/9).

Par courrier du 18 juillet 2024, la [...] a transmis la « *demande de récusation* » formée par Z._____ à la Cour de droit administratif et public, « *comme objet de [sa] compétence* » (P. 34/2, pièce 10).

Par avis du 22 juillet 2024, intitulé « *Recours Z._____ c/ [...]* (*demande de levée du secret de fonction*) », la Cour de droit administratif et public a requis de Z._____ le versement d'une avance de frais et la production de la décision attaquée (P. 34/2, pièce 11).

Par courrier du 26 juillet 2024, Z._____ a indiqué à la Cour de droit administratif et public qu'il n'avait formé aucun recours, mais qu'il s'était limité à réitérer sa requête de levée du secret de fonction auprès de la [...] et à solliciter la récusation de l'ensemble de ses membres, en demandant à celle-ci de transmettre sa demande, non pas à l'autorité de recours, mais à l'autorité compétente (P. 34/2, pièce 12).

Par décision du 29 juillet 2024, la Cour de droit administratif et public, considérant que Z._____ avait déclaré n'avoir formé aucun recours, a constaté que le recours était sans objet et rayé la cause du rôle (P. 34/2, pièce 13).

Par courrier du 20 août 2024, [...] a indiqué à la Cour de droit administratif et public que les requêtes présentées les 14 juin et 1^{er} juillet 2024 par Z._____ ne lui avaient pas été transmises, comme objet de sa compétence, en lien avec la demande de levée du secret de fonction de celui-ci, mais en raison de la requête de récusation des membres de [...] qu'elles contenaient. Partant, elle a requis de la Cour de droit administratif et public qu'elle statue sur cette requête ou, si elle devait s'estimer incompétente, qu'elle la transmette à l'autorité qu'elle jugeait compétente (P. 34/2, pièce 14).

Par courrier du 2 septembre 2024, la Cour de droit administratif et public a informé [...] qu'elle n'était pas compétente pour statuer sur une demande de récusation visant l'ensemble de [...] et formée par Z._____. Elle a précisé qu'elle ne pourrait l'être que si la décision au fond susceptible d'être rendue par [...] pouvait faire l'objet d'un recours à la Cour de droit administratif et public. Tel n'était pas le cas en espèce, dès lors que la décision au fond, en lien avec la convocation du [...] pour qu'il se prononce sur la révocation [...], revêtait un caractère politique prépondérant (P. 34/2, pièce 15).

Par courrier du 7 janvier 2025, Z._____, qui devait être entendu par le Ministère public le 30 janvier 2025, a demandé au procureur qu'il lui confirme qu'il était délié de tout secret de fonction (P. 34/2, pièce 16).

Par courrier du 13 janvier 2025, le procureur a informé Z._____ qu'il n'était pas maître du secret de fonction et ne pouvait donc se prononcer à cet égard (P. 26).

Par courrier du 16 janvier 2025, Z._____ a communiqué au procureur une note récapitulant toutes les démarches que son défenseur avait entreprises, en vain, pour obtenir qu'il soit délié du secret de fonction. Dès lors qu'il lui apparaissait que le Ministère public serait plus à même de parvenir rapidement à cette fin, il a requis de celui-ci qu'il interpelle le Conseil d'Etat à cet égard (P. 34/2, pièce 18).

B. Par courrier du 17 janvier 2025, le Ministère public a confirmé la teneur de sa correspondance du 13 janvier 2025. Il a ajouté qu'en vertu de l'art. 321 ch. 2 CP, il appartenait au détenteur du secret d'interpeller son autorité supérieure et qu'en cas de refus, il existait des voies de droit administratives pour le contester (P. 28).

Le 23 janvier 2025, Z._____ a requis du Conseil d'Etat qu'il le délie de tout secret de fonction auquel il était soumis pour les besoins de la procédure pénale dont il faisait l'objet (P. 34/2, pièce 17).

Le 29 janvier 2025, la Chancellerie d'Etat a informé Z._____ que, comme il le lui avait déjà été indiqué par le passé, [...] était seule compétente pour lever le secret de fonction d'un membre [...]. Elle a encore relevé que, dès lors que la levée du secret de fonction était liée à son audition dans le cadre d'une procédure pénale, dont le rapport avec la procédure de révocation de ses fonctions [...] n'était pas établi, elle ne voyait pas de motif de récusation d'office de [...] (P. 34/2, pièce 18).

Z._____ a été entendu le 30 janvier 2025 par le procureur. Il a expliqué que, dans la mesure où le Conseil d'Etat n'avait pas donné suite à sa demande tendant à la levée de son secret de fonction, il ferait « *en l'état par sécurité* » usage de son droit au silence (PV d'audition n° 1).

C. Par acte du 30 janvier 2025, Z._____ a recouru contre le prononcé du 17 janvier 2025, concluant, avec suite de frais et dépens, à sa réforme en ce sens que le Ministère public est invité à solliciter du Conseil d'Etat et de [...], la levée du secret de fonction le concernant dans le cadre de la présente procédure pénale et, subsidiairement, en ce sens que le Ministère public est invité à indiquer aux autorités précitées que la levée du secret de fonction le concernant est nécessaire, subsidiairement utile, à son enquête. Plus subsidiairement, il a conclu à l'annulation du prononcé, la cause étant renvoyée au Ministère public pour nouvelle instruction et nouvelle décision dans le sens des considérants de l'arrêt à intervenir.

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

En droit :

1.

1.1 Aux termes de l'art. 393 al. 1 let. a CPP (Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 ; RS 312.0), le recours est recevable contre les décisions et actes de procédure du Ministère public. Ce recours doit être adressé par écrit, dans les dix jours, devant l'autorité de recours (art. 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 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 En l'espèce, on peut se demander si l'acte attaqué ne serait pas déjà contenu dans le courrier que le Ministère public a adressé au recourant le 13 janvier 2025, dans la mesure où le procureur, dans sa lettre du 17 janvier 2025, se contente de confirmer sa précédente correspondance. Dans un tel cas, le recours serait tardif. Toutefois, dans son courrier du 13 janvier 2025, le procureur refusait de délier le recourant de son secret de fonction, alors que, dans sa requête du 16 janvier 2025, ce dernier se limitait à requérir du Ministère public qu'il interpelle le Conseil d'Etat en vue d'obtenir la levée de son secret de fonction. On pourrait dès lors considérer que les deux prononcés n'ont pas le même objet, de sorte que le recours aurait été interjeté en temps utile. Cela étant, la question peut demeurer ouverte, le recours devant de toute manière être rejeté pour les motifs qui seront exposés ci-dessous.

2. Invoquant une violation du droit d'être entendu (art. 6 CEDH [Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 ; RS 0.101] ; art. 29 Cst. [Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101]), du principe de célérité (art. 5 al. 1 CPP), de la maxime d'instruction (art. 6 CPP) et de l'art. 139 al. 1 CPP, le recourant considère que le Ministère public aurait l'obligation de concourir à ses efforts tendant à être délié du secret de fonction, sauf à l'empêcher de pouvoir s'exprimer sur les faits reprochés et, par conséquent, à exercer son droit d'être entendu. Il estime

en outre que la position du procureur est inopportune, relevant que, dans une autre procédure pénale, le Ministère public a directement requis, auprès du Conseil d'Etat, la levée du secret de fonction des membres de [...] et ce, avec succès.

3.

3.1 Selon l'art. 320 ch. 1 CP (Code pénal suisse du 21 décembre 1937 ; RS 311.0), quiconque révèle un secret à lui confié en sa qualité de membre d'une autorité ou de fonctionnaire, ou dont il a eu connaissance à raison de sa charge ou de son emploi ou en tant qu'auxiliaire d'une autorité ou d'un fonctionnaire, est puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire. La révélation demeure punissable alors même que la charge ou l'emploi ou l'activité d'auxiliaire a pris fin. Elle ne l'est pas, en revanche, si elle est faite avec le consentement écrit de l'autorité supérieure (art. 320 ch. 2 CP).

3.2 En l'espèce, il convient tout d'abord de relever que, quelle que soit la position du Ministère public, qui a estimé lors de l'audition du recourant qu'au regard des éléments déjà en sa possession, ceux-ci ne semblaient plus relever du secret (cf. PV d'audition n° 1, ll. 53 et 54), Z._____ conserve un intérêt concret et légitime à être délié de son secret de fonction. En effet, il reste exposé à des sanctions pénales en cas de violation de ce secret, d'autant plus qu'il a précisé au procureur que les réponses qu'il souhaitait faire se rapportaient à des discussions en [...] excédant le cadre de ce qui avait été sommairement résumé dans les procès-verbaux de [...] (cf. PV d'audition n° 1, ll. 54 à 56). Cela étant, il convient de déterminer si le Ministère public a, cas échéant, l'obligation de formuler lui-même la requête de levée du secret de fonction ou d'entreprendre des démarches en ce sens.

4.

4.1

4.1.1 Selon la jurisprudence, c'est au principe au détenteur du secret qu'il appartient de se faire délier par l'autorité supérieure. Il est en

effet dans son intérêt de se préoccuper du consentement de cette autorité pour éviter de tomber sous le coup de l'art. 320 CP (ATF 123 IV 75 consid. 2b, JdT 1998 IV 176 et les références citées ; voir aussi Oberholzer, *in* Niggli/Wiprächtiger [éd.], *Basler Kommentar, Strafrecht II*, 4^e éd., Bâle 2019, n. 16 ad art. 320 CP). Lorsque ce n'est pas le détenteur du secret qui demande à être délié, le tiers qui est intervenu n'a aucun droit à ce que celui-ci, même délié, lui fournisse les renseignements demandés. C'est au seul détenteur qu'il appartient d'apprécier si les révélations demandées sont justifiées (ATF 123 IV 75 consid. 2c ; cf aussi TF 1C_267/2018 du 12 juillet 2019 consid. 2.6). En outre, le Tribunal fédéral a jugé qu'une autorité de poursuite pénale ne peut faire valoir aucun intérêt digne de protection pour recourir devant lui contre une décision refusant de lever le secret de fonction auquel est soumis un fonctionnaire, l'intérêt public à la saine application du droit pénal ne constituant pas un motif suffisant à cet égard (ATF 123 II 371 consid. 2, JdT 1999 IV 11).

4.1.2. En droit vaudois, une autorité n'a qualité de partie en procédure administrative que si la loi lui confère cette qualité (art. 13 al. 1 let. b LPA-VD) ou si elle dispose d'un moyen de droit à l'encontre de la décision attaquée (art. 13 al. 1 let. c LPA-VD). Quant à la qualité pour recourir en matière administrative, l'art. 75 al. 1 LPA-VD la réserve à toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou ayant été privée de la possibilité de le faire, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (let. a) et à toute autre personne ou autorité qu'une loi autorise à recourir (let. b).

4.2 En l'espèce, aucune disposition légale ne prévoit que les autorités de poursuite pénale ont la qualité de partie ni qu'elles disposent du droit de recours dans le cadre d'une procédure administrative visant à la levée du secret de fonction. De plus, vu la jurisprudence fédérale, en sa qualité d'autorité de poursuite pénale, le Ministère public est dépourvu de toute personnalité juridique propre et ne dispose pas d'un intérêt digne de

protection à la modification d'une décision qui refuserait la levée du secret de fonction. Il en résulte, d'une part, qu'il appartient au recourant de requérir lui-même la levée de son secret de fonction et, d'autre part, que, quand bien même le Ministère public souhaiterait entreprendre une telle démarche, il ne saurait être habilité à intervenir à cet effet auprès de l'autorité administrative compétente. C'est donc en vain que le recourant soutient que l'inaction du procureur constituerait une violation de son droit d'être entendu (art. 29 Cst), du principe de célérité (art. 5 al. 1 CPP) ou encore de la maxime d'instruction (art. 139 al. 1 CPP).

Le recourant ne peut pas davantage se prévaloir du fait que, dans une procédure parallèle, le Ministère public a requis et obtenu du Conseil d'État la levée du secret de fonction des membres de [...], étant relevé que, dans son courrier du 17 janvier 2025, le procureur a lui-même qualifié cette démarche d'exceptionnelle, en raison de la nécessité de garantir un effet de surprise en vue d'une perquisition (cf. P. 28), nécessité qui fait ici défaut.

Enfin, bien que le recourant démontre avoir entrepris de nombreuses démarches pour obtenir la levée de son secret de fonction, il faut constater que ce n'est que très récemment qu'il a invoqué, à l'appui de ses demandes, les nécessités de la procédure pénale le visant. Certes, dans sa réponse du 29 janvier 2025, le Conseil d'État a réitéré que, selon lui, la compétence pour lever le secret de fonction appartenait à [...]. Cela étant, rien ne permet d'affirmer que le recourant ne pourra pas obtenir cette levée en invoquant les exigences de sa défense pénale, étant précisé qu'il lui restera loisible de contester un éventuel refus devant la juridiction administrative.

Au vu de ce qui précède, les moyens soulevés sont mal fondés, y compris s'agissant des conclusions subsidiaires contenues dans l'acte de recours. En effet, on ne saurait exiger du Ministère public qu'il informe spontanément [...] ou le Conseil d'État, en dehors de toute procédure administrative, de la nécessité ou de l'utilité de la levée du secret de

fonction pour l'enquête pénale, étant entendu qu'on ne doute pas qu'il le ferait s'il était sollicité par l'une ou l'autre de ces autorités.

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).

Vu le sort du recours, les frais de la procédure, constitués en l'espèce de l'émolument d'arrêt, par 1'210 fr. (art. 20 al. 1 TFIP), seront mis à la charge du recourant, qui succombe (art. 428 al. 1 CPP).

Par ces motifs,
la Chambre des recours pénale
prononce :

- I.** Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.
- II.** Le prononcé du 17 janvier 2025 est confirmé.
- III.** Les frais d'arrêt, par 1'210 fr. (mille deux cent dix francs), sont mis à la charge de Z._____.
- IV.** L'arrêt est exécutoire.

Le président :

Le greffier :

Du

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

- Me Miriam Mazou, avocate (pour Z. _____),
- Ministère public central,

et communiqué à :

- M. le Procureur du Ministère public central, division affaires spéciales,

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).

Le greffier :