

N° affaire: **GE.2017.0217**
 Autorité: CDAP, 12.11.2018
 Date
 décision:
 Juge: MPS
 Greffier: MSA
 Publication
 (revue
 juridique):
 Ref. TF:
 Nom des parties contenant: **A._____ /Ministère public de l'arrondissement de l'Est vaudois, B._____**

CONSULTATION DU DOSSIER
 PROCÉDURE PÉNALE
 ARCHIVES
 COMPÉTENCE
 MINISTÈRE PUBLIC
 REPRÉSENTATION
 PRINCIPE DE PUBLICITÉ
 LIBERTÉ D'INFORMATION
 PESÉE DES INTÉRÊTS
 INTÉRÊT DIGNE DE PROTECTION

CEDH-6-1
 CPP-127-4
 Cst-VD-16
 Cst-30-3
 LPA-VD-92

Résumé contenant: **Sur mandat d'une partie à une procédure pénale close, un tiers a sollicité du Ministère public (MP) l'accès au dossier archivé de cette procédure. Refus du MP et recours du tiers à la CDAP. En l'absence de règles claires de compétence en la matière, le MP est compétent pour statuer sur une telle demande; la procédure relève du droit public et la CDAP est quant à elle compétente pour connaître du recours (consid. 1 et 2). Le mandat sur lequel le recourant fonde sa demande de consultation n'est pas valable de sorte que le recourant ne peut rien en tirer (consid. 4). Par ailleurs et comme cela ressort de la jurisprudence fédérale, les principes de liberté d'information et de publicité de la justice n'autorisent pas un tiers à consulter un dossier pénal archivé en l'absence d'intérêt digne de protection (consid. 5). En l'espèce, le recourant ne fait valoir aucun intérêt digne de protection, raison pour laquelle il ne dispose pas d'un droit propre à la consultation. Confirmation de la décision entreprise et rejet du recours.**



TRIBUNAL CANTONAL COUR DE DROIT ADMINISTRATIF ET PUBLIC

Arrêt du 12 novembre 2018

Composition *Mme Mélanie Pasche, présidente; M. Alex Dépraz et M. Guillaume Vianin, juges; M. Matthieu Sartoretti, greffier.*

Recourant **A._____ à *******

Autorité intimée **Ministère public de l'arrondissement de l'Est vaudois,**

Tiers intéressé **B._____ à *****.**

Objet Recours A._____ c/ décision du Ministère public de l'arrondissement de l'Est vaudois du 8 novembre 2017 refusant la consultation du dossier *****

Vu les faits suivants:

A. En décembre 2009, B._____ a déposé plainte pénale dans le canton de Vaud à l'encontre de plusieurs personnes pour des infractions qui auraient été commises dans le cadre de la succession de ses parents. La procédure a été instruite sous la référence *****.

Dans ce cadre, le Procureur C._____ (ci-après: le procureur) a rendu, le 8 juillet 2014, une ordonnance de classement et de non-entrée en matière. Le recours interjeté par B._____ à l'encontre de cette ordonnance a été déclaré irrecevable par arrêt de la Chambre des recours pénale du 17 février 2015. Le dossier ***** a été archivé le 28 juillet 2015 par le Ministère public.

B. Par courrier du 25 octobre 2017 adressé au procureur, A._____ a sollicité la consultation du dossier pénal ***** "sur mandat de B._____". Une copie du passeport de B._____, échu au mois de janvier 2016, était annexée à ce courrier, ainsi qu'une procuration datée du 10 octobre 2017 qui était adressée à la Justice de paix de Nyon. Cette dernière avait le contenu suivant: "*Je mandate A._____ pour aller consulter mon dossier relatif à la succession de ma mère*".

C. Le 3 novembre 2017, le procureur a refusé la consultation du dossier par A._____. Le motif invoqué était que l'intéressé agissait en qualité de conseil juridique de B._____ au sens de l'art. 127 al. 4 du code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (CPP; RS 312.0), mais qu'il ne remplissait cependant pas les conditions y relatives. Selon cette disposition, seul peut agir en qualité de conseil juridique une personne digne de confiance, jouissant de la capacité civile et ayant une bonne réputation. De l'avis du procureur, le passé pénal de A._____ s'opposait à ce qu'il puisse intervenir en cette qualité. Il relevait en outre que la procuration fournie était destinée à la Justice de paix de Nyon et qu'elle concernait la consultation du dossier relatif à la succession de la mère de B._____ et non la consultation du dossier pénal.

D. Le 4 novembre 2017, A._____ a réitéré sa demande d'accès au dossier pénal. Dans son courrier, il indiquait ne pas agir comme "*conseil juridique*" mais comme "*personne de confiance de B._____*" qui souhaitait consulter ledit dossier par son intermédiaire. S'agissant de son passé pénal, A._____ "avou[ait] volontiers d'avoir [sic] eu l'honneur d'être condamné moyennant des faux par un appareil judiciaire qui a perdu toute légitimité". Il joignait à ce courrier une nouvelle procuration datée du 10 octobre 2017, qui lui confiait cette fois le mandat de consulter le dossier pénal *****.

E. Par décision formelle du 8 novembre 2017, le procureur a réitéré son refus d'accorder à A._____ la consultation du dossier pénal. Malgré l'existence de la nouvelle procuration, A._____ ne remplissait pas les conditions posées par l'art. 127 al. 4 CPP en raison de son passé pénal, comme cela avait déjà été exposé dans le courrier du 3 novembre 2017. Le courrier précisait que B._____ demeurait toutefois libre de consulter lui-même le dossier ou de mandater un tiers répondant aux conditions de l'art. 127 CPP.

F. Le 15 novembre 2017, A._____ a formé recours contre cette décision auprès de la Chambre des recours pénale du Tribunal cantonal (CREP). Le 28 novembre 2017, la CREP a transmis le mémoire de recours à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (CDAP) comme objet de sa compétence.

Dans son recours, A._____ expose avoir "requis de pouvoir consulter ce dossier, dûment mandaté par M. B._____ , habitant *****", avant de préciser qu'il "n'agissait nullement en qualité de conseil, mais par simple service bénévole de consulter le dossier [sic], et faire les photocopies nécessaires". Le solde du mémoire de recours est constitué d'extraits dépeignant la personnalité de A._____ , tirés de trois jugements rendus entre 2005 et 2007 et dont l'intéressé expose qu'ils seraient contradictoires.

Intégré à la présente procédure en qualité de tiers intéressé, B._____ a été informé du dépôt du recours par transmission de l'avis d'enregistrement du recours du 6 décembre 2017. Par courrier du 12 décembre 2017, l'intéressé a spontanément indiqué ce qui suit au tribunal: "Je ne donne pas suite à cette procédure".

Dans sa réponse du 3 janvier 2018, le procureur s'est référé à sa décision du 8 novembre 2017, soulignant au passage que B._____ se désintéressait de la cause et n'entendait pas contester le refus d'accès au dossier litigieux. Or, dans la mesure où A._____ agissait comme mandataire du précédent, il ne disposait pas d'un droit propre ou digne de protection à la consultation du dossier d'une procédure à laquelle il n'était pas partie, ni d'un droit à recourir personnellement. Il concluait à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet.

G. Le 24 janvier 2018, les parties ont été informées que la CDAP avait transmis le dossier ***** à la CREP suite au recours interjeté par B._____ contre l'ordonnance rendue le 4 janvier 2018, par laquelle le procureur refusait d'ordonner la reprise de la procédure pénale et d'entrer en matière sur de nouvelles plaintes déposées par B._____ en août 2017.

Par arrêt du 2 mai 2018, la CREP a rejeté le recours de B._____ et confirmé l'ordonnance du 4 janvier 2018. Le dossier ***** a été restitué à la cour de céans. A cette occasion, le greffe a imparié à A._____ un délai échéant le 16 juillet 2018 pour indiquer au tribunal s'il maintenait ou, cas échéant, retirait son recours. En l'absence de réponse, un nouveau délai lui a été imparié, dans lequel l'intéressé a confirmé le maintien de son recours.

H. Les arguments des parties seront repris ci-dessous dans la mesure utile.

Considérant en droit:

1. La décision attaquée a été rendue par le procureur (ci-après: l'autorité intimée) en qualité d'autorité administrative; elle se rapporte au droit de consulter le dossier d'une procédure pénale close, de sorte qu'elle n'a pas été rendue dans une procédure pénale particulière et qu'elle relève du droit public (ATF 136 I 80 consid. 2.1; arrêts TF 1C_127/2015 du 7 juillet 2015 consid. 1; TF 1C_13/2016 du 18 avril 2016 consid. 3.1 et arrêts GE.2018.0071 du 22 octobre 2018 consid. 1; GE.2014.0230 du 21 janvier 2015 consid. 1b et GE.2015.0074 du 25 novembre 2015 consid. 3a).

En l'absence de disposition prévoyant la compétence d'une autre autorité pour connaître du recours interjeté contre une telle décision, la CDAP est compétente (art. 92 de la loi vaudoise du

28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; RSV 173.36]; arrêts GE.2018.0108 précité consid. 1 et GE.2014.0230 précité consid. 1b).

Interjeté dans le délai utile, le mémoire respecte au surplus les conditions formelles énoncées par l'art. 79 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD. Partant, il convient d'entrer en matière sur le recours.

2. S'agissant de la compétence de l'autorité intimée pour rendre la décision entreprise, le tribunal de céans a déjà relevé, à l'occasion d'un recours formé contre une décision accordant à un média le droit de consulter une ordonnance de classement d'une affaire pénale close, qu'il n'existe pas de règles de compétence claires pour statuer sur de telles demandes (arrêt GE.2015.0074 du 25 novembre 2016 consid. 3a).

a) En effet, les art. 70 ss et 100 ss CPP régissent uniquement les demandes d'information ou de consultation de dossiers dans le cadre de procédures pénales pendantes, de sorte qu'elles ne sont pas applicables aux demandes formulées auprès du Ministère public une fois la procédure close (arrêt précité GE.2015.0074 confirmé par arrêt TF 1C_13/2016 du 18 avril 2016 consid. 3.1). Les art. 12, 14 et 15 du règlement de l'ordre judiciaire sur l'information du 13 juin 2006 (ROJI; RSV 170.21.2) ne sont pas davantage applicables. Ce règlement ne s'adresse en effet qu'aux autorités membres de l'ordre judiciaire vaudois, dont le Ministère public ne fait pas partie (art. 2 *a contrario* de la loi d'organisation judiciaire du 12 décembre 1979 – LOJV; RSV 173.01). Quant à la loi vaudoise du 19 mai 2009 sur le Ministère public (LMPu; RSV 173.21), elle ne comprend aucune règle sur la consultation des décisions entrées en force ou des dossiers archivés (arrêts précités GE.2015.0074 consid. 3a et TF 1C_13/2016 consid. 3).

b) Le tribunal de céans en a déduit que le Procureur général était personnellement compétent pour statuer sur ces demandes (arrêt précité GE.2015.0074 consid. 3a). Ce faisant, il n'a pas pour autant exclu que les procureurs puissent également rendre des décisions à cet égard. En confirmant la compétence du Procureur général sur la base de son pouvoir d'évocation, le Tribunal fédéral a d'ailleurs implicitement reconnu la compétence des procureurs de statuer sur ces demandes (arrêt TF 1C_13/2016 précité consid. 3.3).

c) Il s'ensuit que l'autorité intimée était habilitée à rendre la décision litigieuse, ce que le recourant ne conteste au demeurant pas.

3. Sur le fond, la décision attaquée retient que A._____ (ci-après: le recourant) se prévaudrait de sa qualité de mandataire de B._____ pour solliciter l'accès au dossier. Il serait ainsi soumis à l'art. 127 al. 4 CPP qui précise que seules les personnes dignes de confiance et qui jouissent d'une bonne réputation sont habilitées à intervenir en qualité de conseil juridique. Tel ne serait pas le cas du recourant qui a été condamné pénalement à plusieurs reprises. Pour sa part, le recourant conteste cette motivation en faisant valoir qu'il n'agirait "*nullement en qualité de conseil, mais par simple service bénévole*".

Sur cette base, il s'avère difficile de déterminer en quelle qualité le recourant entend procéder. Cela étant, il ne peut qu'alternativement agir en tant que représentant de B._____ ou en son nom propre, de sorte que ces deux hypothèses seront successivement examinées.

4. a) S'agissant tout d'abord de la question de la représentation de B._____ par le recourant, on rappellera que la décision litigieuse a été rendue par l'autorité intimée en qualité d'autorité administrative au sens de l'art. 4 LPA-VD et que la procédure y relative relève du droit public (cf. consid. 1 ci-dessus). Dans ces conditions, il est douteux que la validité du mandat confié au recourant pour consulter le dossier pénal clos doive être examinée à l'aune de l'art. 127 al. 4 CPP. Cette question devrait au contraire être résolue en application des principes régissant la représentation en matière administrative, singulièrement l'art. 16 LPA-VD.

b) La question de la validité de la représentation de B._____ par le recourant peut en réalité être tranchée sans égard au passé pénal de ce dernier. En effet, le recourant se prévaut d'une procuration signée par B._____ le 10 octobre 2017 dont il ressort que le "*mandat*" de consulter le dossier pénal ***** lui a été confié. Au regard de l'art. 396 al. 1 de la loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (code des obligations [CO]; RS 220), l'étendue du mandat est ainsi circonscrite à la seule consultation du dossier. Or, une fois informé du recours interjeté par A._____ contre le refus de le laisser accéder au dossier, B._____ a spontanément indiqué au tribunal qu'il ne "*donn[ait] pas suite à cette procédure*". Il a ainsi clairement manifesté sa volonté de ne pas recourir contre le refus d'accorder l'accès au dossier à son "*mandataire*", malgré la procuration signée antérieurement. On peut se demander si, ce faisant, B._____ a entendu mettre fin au "*mandat*" précité ou a uniquement refusé de l'étendre à la présente procédure. La réponse à cette question n'a cependant aucune incidence pratique. Dans les deux cas, il est exclu que le recourant mène une procédure de recours en qualité de mandataire si le mandant dont il tient ses pouvoirs n'entend pas recourir contre la décision attaquée.

5. Dès lors qu'il ne peut agir en qualité de représentant de B._____, il convient d'examiner si le recourant dispose d'un droit propre à la consultation du dossier en tant que tiers à la procédure close.

a) Comme déjà exposé, les art. 70 ss et 100 ss CPP ne sont présentement pas applicables (cf. consid. 2a ci-dessus). Quant à l'art. 99 CPP, il dispose uniquement qu'après la clôture de la procédure pénale, le traitement des données, la procédure et les voies de droit sont régies par les dispositions fédérales et cantonales sur la protection des données. Cela étant, la loi du 11 septembre 2007 sur la protection des données personnelles (LPrD; RSV 172.65) ne régit pas la consultation auprès du Ministère public des dossiers pénaux archivés (cf. art. 3 LPrD). Quant à la loi du 24 septembre 2002 sur l'information (LInfo; RSV 170.21) et la loi du 14 juin 2011 sur l'archivage (LArch; RSV 432.11), elles ne sont pas applicables (cf. art. 2 LInfo et art. 2 LArch), pas plus que la LMPu et le ROJI pour les motifs précités (cf. consid. 2a ci-dessus). En définitive, les modalités de la consultation sollicitée ne sont pas expressément prévues par le droit cantonal.

b) Sur la base de la liberté d'information (art. 16 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 28 avril 1999 [Cst.; RS 101]) et du principe de publicité de la justice (art. 30 al. 3 Cst., art. 6 par. 1 de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales [CEDH; RS 0.101] et art. 14 par. 1 Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques [Pacte ONU II; RS 0.103.2]), le Tribunal fédéral a déjà reconnu le droit de prendre connaissance non seulement des jugements pénaux, mais également des décisions de non-

lieu ou de classement. S'agissant de décisions archivées, il a précisé que le requérant doit disposer d'un intérêt légitime et qu'il ne doit pas exister d'intérêt prépondérant opposé à la mise à disposition de la décision (ATF 134 I 286 consid. 6.6; arrêts TF 1C_698/2017 du 23 avril 2018 consid. 2.1 et 1C_13/2016 du 18 avril 2016 consid. 5.1). *A fortiori* doit-il en aller de même en cas de demande de consultation de l'entier d'un dossier pénal archivé et non seulement de la décision ayant clos la procédure en question, étant précisé qu'une fois le dossier clos, la décision qui y a mis un terme devient un élément de celui-ci.

Le Tribunal fédéral l'a d'ailleurs expressément reconnu dans deux affaires concernant des demandes de consultation d'un dossier pénal clos, adressées par des personnes ayant revêtu la qualité de parties lorsque la procédure était pendante et qui invoquaient leur droit d'être entendu (art. 29 Cst.). Le Tribunal fédéral a tout d'abord rappelé que le droit d'être entendu, singulièrement le droit de consulter le dossier, peut en principe être exercé une fois la procédure close. Il a néanmoins jugé que même les parties à la procédure devaient, après la clôture de l'affaire, "*rendre vraisemblable un intérêt particulier digne de protection à [la consultation du dossier]*" et que "*le droit de consulter un dossier archivé [pouvait] être supprimé ou limité si l'intérêt public ou un intérêt prépondérant l'exige[ait]*" (arrêts TF 1C_352/2018 du 18 septembre 2018 consid. 3.2 et TF 1C_187/2010 du 21 juin 2010 consid. 4.1 et les références citées). Il va de soi que la consultation, par des tiers à la procédure, d'un dossier pénal clos doit à plus forte raison être soumise à ces exigences.

c) On relèvera que cette solution est également celle prévue pour la consultation par un tiers d'un dossier pénal lorsque la procédure est pendante. En effet, l'art. 101 al. 3 CPP dispose que les tiers peuvent consulter le dossier s'ils font valoir un intérêt scientifique ou un autre intérêt digne de protection et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose. Il en va de même du ROJI, applicable aux demandes de consultation des dossiers pénaux archivés auprès des autorités judiciaires et non du Ministère public comme en l'espèce. Il prévoit des conditions similaires dans une formulation quelque peu différente (art. 15 ROJI: "*intérêt pertinent*" à la consultation [al. 1] et "*respect des droits des parties et des tiers*" [al. 2]).

Si ces deux dispositions ne sont pas applicables en l'espèce, il n'en demeure pas moins que le tribunal ne discerne aucun motif qui justifierait de soumettre la consultation d'un dossier pénal clos à des conditions moins strictes que celle d'un dossier pénal pendant ou d'autoriser plus largement la consultation d'un dossier pénal clos qui se trouve en mains du Ministère public que lorsqu'il se trouve en mains d'une autorité judiciaire. Au contraire, soumettre la consultation d'un dossier pénal clos auprès du Ministère public à la démonstration d'un intérêt digne de protection et pour autant qu'aucun intérêt privé ou public prépondérant ne s'y oppose s'avère pertinent. En l'absence de disposition légale spécifique, cette solution assure la cohérence du système et une certaine égalité dans le traitement de ce type de demandes.

d) Dans le cas présent, le recourant ne peut se prévaloir d'aucun intérêt digne de protection qui justifierait de lui reconnaître un droit propre à la consultation du dossier. Le fait d'agir "*par simple service bénévole*" ne constitue en particulier pas un tel intérêt et le tribunal ne discerne pas quel autre intérêt pourrait être pris en considération. Le recourant n'en invoque d'ailleurs pas. Partant, l'accès au dossier doit lui être refusé. Eu égard à ce qui précède, il n'est pas nécessaire de déterminer si les

condamnations pénales dont le recourant fait lui-même état permettent au surplus de considérer qu'il existe un intérêt public s'opposant à la consultation du dossier.

6. Dans la mesure où le recourant n'agit pas en qualité de représentant de B._____ et qu'il ne dispose pas, à titre personnel, d'un intérêt à la consultation du dossier pénal *****, le recours s'avère mal fondé et doit être rejeté. La décision attaquée est par conséquent confirmée.

S'agissant des frais, les procédures de recours contre des décisions tranchant des demandes d'informations juridictionnelles ou non juridictionnelles sont en principe gratuites (arrêt GE.2018.0071 du 22 octobre 2018 consid. 4 *i. f.* et art. 27 LInfo et 23 al. 2 ROJI). En l'absence de disposition légale régissant présentement cette question (*cf.* consid. 5a ci-dessus), le tribunal de céans ne discerne aucun motif qui justifierait de s'écartier du principe de la gratuité de la procédure. Au contraire, la cohérence du système plaide, ici encore, pour une telle solution. Partant, il ne sera pas perçu de frais. L'autorité intimée n'étant pas assistée par un mandataire professionnel, elle n'a pas droit à des dépens (art. 49 al.1, 55, 91 et 99 LPA-VD).

**Par ces motifs
la Cour de droit administratif et public
du Tribunal cantonal
arrête:**

- I. Le recours est rejeté.
- II. La décision du Ministère public de l'arrondissement de l'Est vaudois du 8 novembre 2017 est confirmée.
- III. Il n'est pas perçu d'émolument.
- IV. Il n'est pas alloué de dépens.

Lausanne, le 12 novembre 2018

La présidente:

Le greffier:

Le présent arrêt est communiqué aux destinataires de l'avis d'envoi ci-joint.

Il peut faire l'objet, dans les trente jours suivant sa notification, d'un recours au Tribunal fédéral (Tribunal fédéral suisse, 1000 Lausanne 14). Le recours en matière de droit public s'exerce aux conditions des articles 82 ss de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF - RS 173.110), le recours constitutionnel subsidiaire à celles des articles 113 ss LTF. Le mémoire de recours doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Les pièces invoquées comme moyens de preuve doivent être jointes au mémoire, pour autant qu'elles soient en mains de la partie; il en va de même de la décision attaquée.

