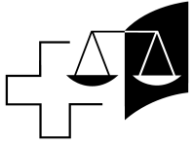


Bundesgericht

Tribunal fédéral

Tribunale federale

Tribunal federal



7B_852/2023

Arrêt du 1er juillet 2024

Ile Cour de droit pénal

Composition

MM. et Mme les Juges fédéraux Abrecht, Président,

Koch et Hurni.

Greffière : Mme Kropf.

Participants à la procédure

Département de la santé et de l'action sociale du canton de Vaud (DSAS), agissant par la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), Unité juridique, avenue des Casernes 2, 1014 Lausanne, recourant,

contre

1. Ministère public de l'arrondissement de La Côte, p.a. Ministère public central du canton de Vaud, avenue de Longemalle 1, 1020 Renens VD,

2. A. _____,

3. B. _____,

intimés.

Objet

Ordonnance de refus de qualité de partie plaignante,

recours contre l'arrêt de la Chambre des recours pénale du Tribunal cantonal du canton de Vaud du 29 septembre 2023 (660 - PE22.023812).

Faits :

A.

A.a. Le 21 décembre 2022, la Direction générale de la cohésion sociale (ci-après : DGCS) - agissant pour le compte du Département de la santé et de l'action sociale du canton de Vaud (ci-après : DSAS) - a déposé auprès du Ministère public de l'arrondissement de La Côte (ci-après : le Ministère public) une dénonciation pour escroquerie contre les époux A. _____ et B. _____. Ces derniers étaient soupçonnés d'avoir, entre le 1er novembre 2014 et le 31 janvier 2017, omis de fournir des renseignements sur leur situation personnelle et financière (détention de comptes bancaires à l'étranger et emménagement de leur fille à leur domicile) et donné de faux renseignements sur leur situation personnelle (divorce); ils auraient dès lors perçu, sous la forme du revenu d'insertion, des prestations indues à concurrence de 34'259 fr. 15. La DGCS sollicitait du Ministère public d'être informée sur les suites données à sa dénonciation.

Parallèlement à la dénonciation pénale, une décision de restitution des prestations perçues indûment a été rendue le 25 novembre 2021 contre A. _____ et B. _____ par le Centre social régional U. _____.

A.b. À la suite de la modification au 1er janvier 2023 de l'art. 7 al. 1 let. j de la loi du 2 décembre 2003 sur l'action sociale vaudoise (LASV/VD; BLV 850.051), la DGCS s'est constituée partie plaignante dans le cadre de la procédure pénale par courrier du 17 mai 2023.

Par ordonnance du 30 mai 2023, le Ministère public a refusé de conférer une telle qualité à la DGCS. Il a considéré que les faits avaient été dénoncés le 21 décembre 2022, soit antérieurement à l'entrée en vigueur du nouvel art. 7 al. 1 let. j LASV/VD; faute de base légale au moment de la dénonciation, le service en cause ne pouvait pas se constituer partie plaignante.

B.

Par arrêt du 29 septembre 2023, la Chambre des recours pénale du Tribunal cantonal vaudois (ci-après : la Chambre des recours pénale) a rejeté le recours déposé par la DGCS au nom du DSAS contre cette ordonnance. Elle a laissé les frais de la procédure (fixés à 1'430 fr.) à la charge de l'État.

C.

Par acte du 31 octobre 2023, le DSAS et la DGCS forment un recours en matière pénale au Tribunal fédéral contre cet arrêt, en concluant à sa réforme en ce sens que la qualité de partie du DSAS, lequel agit par la DGCS, soit admise dans la procédure pénale ouverte par le Ministère public à la suite de la dénonciation de A. _____ et de B. _____. À titre subsidiaire, ils requièrent l'annulation de l'arrêt attaqué et le renvoi de la cause à l'autorité précédente pour nouvelle décision au sens des considérants.

Le Ministère public a conclu à l'admission du recours vu les motifs qui y étaient développés. Quant à l'autorité précédente, elle a renoncé à se déterminer, se référant aux considérants de sa décision. Par courrier du 22 novembre 2023 - reçu par le Tribunal fédéral le 30 novembre 2023 et le 8 décembre 2023 -, A. _____ et B. _____ (ci-après : les intimés) ont déposé des déterminations, ainsi que différentes annexes; le même courrier du 22 novembre 2023, avec de nouvelles pièces, a encore été réceptionné par le Tribunal fédéral le 22 janvier 2024. Le Ministère public et la DGCS - représentée par son unité juridique - ont renoncé à formuler d'autres observations.

Considérant en droit :

1.

Le Tribunal fédéral contrôle d'office sa compétence (art. 29 al. 1 LTF) et examine librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis ([ATF 149 IV 9](#) consid. 2).

1.1. Il est douteux que les trois courriers - au contenu identique - envoyés de l'étranger par les intimés aient été déposés dans le respect des exigences posées notamment à l'art. 48 al. 1 LTF. Il importe peu cependant puisqu'en tout état de cause, les intimés se limitent à soulever des arguments en lien avec le fond de la cause, soit sur les faits qui leur sont reprochés, sans développer d'argumentation relative à la question de la qualité de partie plaignante des autorités vaudoises recourantes dans la présente procédure.

1.2. L'arrêt attaqué a été rendu dans le cadre d'une procédure pénale par une autorité statuant en tant que dernière instance cantonale et peut donc faire l'objet d'un recours en matière pénale au sens des art. 78 ss LTF.

1.3. Le recours est formé au nom du DSAS et de la DGCS.

1.3.1. Cela étant, la seconde précitée n'a participé à la procédure devant l'instance cantonale qu'en tant que représentante du premier. Elle ne dispose dès lors pas de la qualité pour recourir en son propre nom (cf. let. C p. 2 de l'arrêt attaqué; art. 81 al. 1 let. a LTF).

1.3.2. Une telle qualité doit en revanche être admise en ce qui concerne le DSAS (ci-après : le recourant), lequel exerce ses compétences par le biais de la DGCS (cf. art. 5 al. 1, 7 al. 1 let. j LASV/VD et 2 du règlement du 26 octobre 2005 d'application de la loi du 2 décembre 2003 sur l'action sociale vaudoise [RLASV/VD; BLV 850.051.1]). En effet, eu égard au statut de partie qui lui est refusé, le recourant peut se plaindre d'une violation de ses droits de partie et peut par conséquent recourir au Tribunal fédéral, indépendamment des éventuelles conclusions civiles qu'il pourrait faire valoir (art. 81 LTF; [ATF 141 IV 1](#) consid. 1.1 et 1.2; arrêts 7B_931/2023 du 24 mai 2024 consid. 1.1; 1B_669/2021 du 8 mars 2022 consid. 1).

1.4. Dès lors que le recourant se voit dénier la qualité de partie, il se trouve définitivement écarté de la procédure pénale. L'arrêt entrepris revêt donc à son égard les traits d'une décision finale au sens de l'art. 90 LTF ([ATF 139 IV 310](#) consid. 1; arrêt 7B_931/2023 du 24 mai 2024 consid. 1.1).

1.5. Pour le surplus, le recours a été déposé dans les formes requises (cf. art. 42 al. 2 LTF), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière.

2.

S'agissant du droit applicable, l'ordonnance du Ministère public à l'origine du présente litige et l'arrêt attaqué ont été rendus antérieurement au 1er janvier 2024. Il n'y a ainsi pas lieu dans la présente cause de prendre en compte les modifications du Code de de procédure pénale entrées en vigueur à la date précitée (RO 2023 468; cf. art. 453 al. 1 CPP; [ATF 145 IV 137](#) consid. 2.6 ss; [137 IV 145](#) consid. 1.1; [137 IV 219](#) consid. 1.1; [129 IV 49](#) consid. 5.3; arrêt 7B_666/2023 du 8 mai 2024 consid. 1.6).

3.

Le recourant reproche à l'autorité précédente d'avoir considéré qu'il ne disposait pas de la qualité de partie plaignante en application de l'art. 104 al. 2 CPP; un tel statut devrait cependant lui être reconnu vu la teneur de l'art. 7 al. 1 let. j LASV/VD.

3.1.

3.1.1. Selon l'art. 118 al. 1 CPP, on entend par partie plaignante (cf. art. 104 al. 1 let. b CPP) le lésé qui déclare expressément vouloir participer à la procédure pénale comme demandeur au pénal ou au civil. La notion de lésé est définie à l'art. 115 al. 1 CPP. Il s'agit de toute personne dont les droits ont été touchés directement par une infraction.

En règle générale, seul peut se prévaloir d'une atteinte directe le titulaire du bien juridique protégé par la disposition pénale qui a été enfreinte ([ATF 148 IV 256](#) consid. 3.1). Lorsque la norme ne protège pas en première ligne les biens juridiques individuels, seule est considérée comme lésée la personne qui est affectée dans ses droits par l'infraction sanctionnée par la norme en cause, pour autant que l'atteinte apparaisse comme la conséquence directe du comportement de l'auteur. Il suffit, en principe, que le bien juridique individuel dont le lésé invoque l'atteinte soit protégé secondairement ou accessoirement, même si la disposition légale protège en première ligne des biens juridiques collectifs. En revanche, celui dont les intérêts privés ne sont atteints qu'indirectement par une infraction qui ne lèse que des intérêts publics n'est pas lésé au sens du droit de procédure pénale ([ATF 148 IV 170](#) consid. 3.2; arrêts 7B_376/2023 du 22 février 2024 consid. 3.1 et les arrêts cités; 1B_166/2022 du 27 février 2023 consid. 5.2).

Pour que la qualité de lésé soit reconnue à l'État, il ne suffit pas que celui-ci soit touché par l'infraction en cause dans des intérêts publics qu'il a pour mission de défendre ou de promouvoir ("für welche er zuständig ist"); il doit être atteint directement dans ses droits personnels à l'instar d'un privé. Lorsque l'organe étatique agit en tant que détenteur de la puissance publique, il défend des intérêts publics et ne peut pas être simultanément touché directement dans des intérêts individuels qui lui sont propres; dans ce cas, la sauvegarde des intérêts publics, dont il est le garant, incombe au Ministère public (arrêt 1B_669/2021 du 8 mars 2022 consid. 3.1 et les arrêts cités).

3.1.2. Selon l'art. 104 al. 2 CPP, la Confédération et les cantons peuvent cependant reconnaître la qualité de partie, avec tous les droits ou des droits limités, à d'autres autorités chargées de sauvegarder des intérêts publics.

Leur qualité de partie doit être expressément prévue dans une loi au sens formel (arrêts 6B_1004/2022 du 23 mai 2023 consid. 3.1.3; 6B_249/2023 du 1er mai 2023 consid. 2.3.1 et les arrêts cités; 6B_267/2020 du 27 avril 2021 consid. 2.1.2; 1B_158/2018 du 11 juillet 2018 consid. 2.6, in Pra 2018 120 1106). Elle se distingue aussi de la question d'un éventuel statut de lésé. L'autorité légitimée par la loi intervient dans une telle configuration en tant que partie *sui generis* et non comme partie plaignante proprement dite (arrêts 6B_267/2020 du 27 avril 2021 consid. 2.1.2; 1B_158/2018 du 11 juillet 2018 consid. 2.6, in Pra 2018 120 1106; JOSITSCH/SCHMID, Praxiskommentar, Schweizerische Strafprozessordnung, 4e éd. 2023, n° 7 ad art. 104 CPP; HENRIETTE KÜFFER, in Basler Kommentar, Strafprozessordnung/Jugendstrafprozessordnung, 3e éd. 2023, n° 24 ad art. 104 CPP; VIKTOR LIEBER, in DONATSCH/LIEBER/SUMMERS/WOHLERS [édit.], Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung, Art. 1-195, 3e éd. 2020, n° 14 ad art. 104 CPP).

Dans la mesure où ses droits ne sont pas limités par la loi, l'autorité concernée dispose en principe de tous les droits de partie, dont ceux liés au droit d'être entendu (KÜFFER, op. cit., n° 25a ad art. 104 CPP, auteur relevant qu'elle pourrait même se constituer partie plaignante).

3.2.

3.2.1. Aux termes de l'art. 7 al. 1 let. j LASV/VD - entré en vigueur le 1er janvier 2023 (cf. consid. 2.2.2 p. 5 de l'arrêt attaqué) -, le département (soit le DSAS [art. 5 al. 1 LASV/VD]) avale la dénonciation, dénonce aux autorités pénales compétentes les infractions à la LASV/VD ou, le cas échéant, porte plainte contre toute personne responsable de violations à la présente loi; le département a qualité de partie avec tous les droits, au sens de l'art. 104 al. 2 CPP.

Selon les motifs relatifs à la modification de la LASV/VD d'octobre 2022, le changement de la disposition précitée dans la teneur indiquée ci-dessus visait à garantir au DSAS - par l'intermédiaire de la DGCS - la qualité de partie plaignante tant sur le plan civil que sur le plan pénal, afin notamment que ce département puisse participer aux instructions pénales et solliciter des mesures d'instruction dans le but d'investiguer sur la situation personnelle et financière des prévenus notamment pour établir et recouvrer des prestations indûment perçues. La modification se justifiait dès lors que l'ancien art. 7 al. 1 let. j LASV/VD ("le département avalise la dénonciation ou, le cas échéant, dénonce aux autorités pénales compétentes les infractions à la LASV/VD") avait une teneur similaire à la disposition fribourgeoise ayant conduit le Tribunal fédéral à nier la qualité de partie au service fribourgeois de l'action sociale (cf. arrêt 1B_669/2021 du 8 mars 2022).

3.2.2. Le Tribunal fédéral examine l'interprétation et l'application du droit cantonal uniquement sous l'angle de l'arbitraire. Pour être considérée comme arbitraire, la violation d'une loi cantonale doit être manifeste et reconnue d'emblée. Il y a arbitraire dans l'application du droit lorsque la décision attaquée est manifestement insoutenable, méconnaît gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou heurte de manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité; il ne suffit pas qu'une autre solution paraisse concevable, voire préférable. Pour qu'une décision soit annulée, encore faut-il qu'elle se révèle arbitraire non seulement dans ses motifs, mais aussi dans son résultat ([ATF 145 I 108](#) consid. 4.4.1; arrêts 6B_710/2023 du 25 avril 2024 consid. 6.1.1; 7B_520/2023 du 2 avril 2024 consid. 5.2.3 et les arrêts cités).

Le grief d'application arbitraire du droit cantonal est soumis aux exigences de motivation qualifiées définies à l'art. 106 al. 2 LTF ([ATF 142 II 369](#) consid. 2.1; arrêt 7B_170/2024 du 14 mai 2024 consid. 2.2.4).

3.3. En l'occurrence, il est incontesté que l'art. 7 al. 1 let. j LASV/VD dont se prévaut le recourant pour établir sa qualité de partie se trouve dans une loi au sens formel (cf. consid. 2.3.6 p. 11 de l'arrêt entrepris). Il n'est plus non plus contesté que cette disposition soit applicable au cas d'espèce quand bien même la dénonciation a été déposée antérieurement à son entrée en vigueur le 1er janvier 2023 (cf. consid. 2.2.3 p. 6 de l'arrêt attaqué). Il est enfin constant que le recourant est une autorité au sens de l'art. 104 al. 2 CPP et qu'il est chargé de sauvegarder des intérêts publics (cf. consid. 2.3.6 p. 11 de l'arrêt entrepris).

3.4. Est en revanche litigieuse la question de savoir si l'application de l'art. 104 al. 2 CPP ne peut se concevoir, dans les cas où la qualité de partie accordée par le droit cantonal n'est pas limitée, que dans le cadre de l'art. 104 al. 1 CPP, soit seulement si l'État est directement atteint dans ses droits personnels à l'instar d'un privé (cf. consid. 2.3.6 p. 12 de l'arrêt attaqué).

3.4.1. A cet égard, l'autorité précédente a exposé ne pas distinguer de quelle atteinte ayant lésé ses droits individuels le recourant se plaignait; celui-ci avait uniquement indiqué, le 17 mai 2023, se constituer "partie plaignante", en invoquant la nouvelle base légale cantonale. Or la défense des intérêts publics incombait au Ministère public et l'art. 104 al. 2 CPP ne pouvait donc pas avoir pour conséquence que le service cantonal auquel la législation cantonale aurait reconnu la qualité de partie se substitue au Ministère public. La cour cantonale ne discernait au surplus aucun intérêt - au demeurant non invoqué - à disposer de droits limités dans le cadre de la procédure pénale, par

exemple à pouvoir accéder à la procédure pour obtenir des informations en vue de réclamer le remboursement des prestations qui auraient été perçues indûment; une décision avait d'ailleurs d'ores et déjà été rendue contre les prévenus, cela indépendamment de la procédure pénale (cf. consid. 2.3.6 p. 12 de l'arrêt attaqué).

3.4.2. Ce raisonnement ne saurait cependant être suivi dès lors qu'il aboutit à nier toute portée à l'art. 104 al. 2 CPP. Il tend en effet, de manière contraire aux principes rappelés ci-dessus, à réintroduire, pour pouvoir faire application des art. 104 al. 2 CPP et 7 al. 1 let. j LASV/VD, la condition prévalant pour reconnaître la qualité de partie plaignante au sens de l'art. 104 al. 1 let. b CPP, à savoir l'existence d'une atteinte personnelle et directe (cf. art. 115 al. 1 CPP). Ce faisant, la cour cantonale omet de prendre en considération que la qualité de partie au sens de l'art. 104 al. 2 CPP et du droit cantonal adopté en l'occurrence sur cette base est indépendante du statut de lésé. La situation se distingue ainsi de celle qui était à la base de l'arrêt 1B_669/2021 du 8 mars 2022, où la loi cantonale applicable dans le cas d'espèce n'assignait qu'un rôle de dénonciateur à certains services administratifs.

On ne voit pas non plus pourquoi le défaut de restriction quant aux droits de partie qui doivent être accordés au département recourant permettrait la réintroduction de cette condition. Le seul fait qu'une décision administrative visant à obtenir la restitution des prétentions perçues indûment ait été rendue en novembre 2021 ne saurait en outre suffire pour écarter tout intérêt pour le recourant, en tant que service légitimé par le droit cantonal, à participer à la procédure d'instruction, *a fortiori* en ce qui concerne l'aspect pénal; on ne peut en effet pas d'entrée de cause considérer que l'instruction pénale ne pourrait pas mettre en évidence des éléments inconnus du recourant au moment où la décision administrative a été rendue et permettre une nouvelle appréciation des circonstances, au demeurant à charge ou à décharge.

Au regard du stade de la procédure visant les intimés, le refus d'accorder au recourant dans le présent cas la qualité de partie ne peut pas non plus se fonder sur l'arrêt 6B_109/2020 du 1er avril 2020. Dans cet arrêt, la qualité de partie du service étatique pour participer à l'instruction, fondée certes sur le droit cantonal, n'était pas contestée (cf. consid. 3.5 et 3.6.2); seule était litigieuse sa qualité pour recourir au sens de l'art. 382 al. 1 CPP (cf. consid. 3.6), laquelle présuppose notamment l'existence d'un intérêt juridique actuel et pratique (sur cette notion, [ATF 144 IV 81](#) consid. 2.3.1).

3.4.3. Il découle des considérations qui précèdent que le recourant dispose, dans la procédure pénale ouverte contre les intimés, de la qualité de partie en application des art. 104 al. 2 CPP et 7 al. 1 let. j LASV/VD.

Dès lors toutefois qu'une décision visant à obtenir des intimés la restitution des prestations indues a été rendue le 25 novembre 2021 par le Centre social régional U._____, il se pourrait que la constitution de partie du recourant se limite *de facto* dans le présent cas à l'aspect pénal. Il appartiendra cependant aux autorités d'instruction d'examiner cette question en tant que de besoin.

4.

Il s'ensuit que le recours doit être admis. L'arrêt attaqué sera réformé en ce sens que la qualité de partie du recourant, agissant par la DGCS, est admise dans la procédure PE22.023812 ouverte par le Ministère public contre les intimés.

Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires (cf. art. 66 al. 1 LTF), ni d'allouer de dépens (cf. art. 68 al. 3 et 5 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est admis. L'arrêt du 29 septembre 2023 de la Chambre des recours pénale du Tribunal cantonal vaudois est réformé en ce sens que la qualité de partie du recourant, agissant par la Direction générale de la cohésion sociale du canton de Vaud, est admise dans la procédure PE22.023812 ouverte par le Ministère public contre les intimés.

2.

Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

3.

Le présent arrêt est communiqué aux parties et à la Chambre des recours pénale du Tribunal cantonal du canton de Vaud.

Lausanne, le 1^{er} juillet 2024

Au nom de la IIe Cour de droit pénal
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Abrecht

La Greffière : Kropf