

Handels habe bei der Auflage oder doch wenigstens bei Festsetzung der Höhe der Gebühren für die betreffenden Gemeinden mit eine Rolle gespielt. Allein dafür, dass auch der Regierungsrat sich durch solche Rücksichten hätte leiten lassen, fehlt ein Anhaltspunkt. Sollte sich der Gebührenbezug verallgemeinern, so muss es der Rekurrentin immerhin vorbehalten bleiben eine neue Prüfung der Gebührenansätze durch den Regierungsrat zu veranlassen. »

3. Arrêt du 26 mars 1927
dans la cause **Dame Nicod-Matthey**
contre **Tribunal cantonal vaudois.**

Art. 4 Const. féd. Egalité devant la loi. Droit d'être entendu. —

Le droit de défense comporte en principe pour une personne inculpée et arrêtée le droit de connaître les motifs de son arrestation et détention et d'en contrôler la légalité aux fins de lui permettre, le cas échéant, non seulement de demander la levée de l'écrou, mais encore de réclamer la réparation du préjudice causé par la privation de sa liberté personnelle.

Porte atteinte à ce droit le refus de communiquer au prévenu le dossier de l'enquête pénale close par un non-lieu (l'intérêt général peut toutefois justifier dans des cas exceptionnels le refus de communiquer telle ou telle pièce du dossier).

Implique une inégalité inadmissible de traitement le fait de mettre le dossier de l'enquête à la disposition de tierces personnes privées et de refuser au prévenu l'autorisation de le voir alors qu'il y a un intérêt légitime.

A. — Le 7 septembre 1925, le feu se déclara dans les combles de la maison que la recourante possède à Montet sur Cudrefin. L'enquête pénale aboutit le 23 septembre à l'arrestation de dame Nicod, laquelle fut remise en liberté le 12 novembre.

Le 8 avril 1926, le Juge d'instruction rendit une ordonnance de non-lieu.

Le 10 avril 1926, l'avocat Spiro, auquel le Juge d'instruction avait refusé la communication de l'enquête, demanda au Tribunal d'accusation du Canton de Vaud l'autorisation de prendre connaissance du dossier dans le délai de quinze jours prévu à l'art. 254 CPP. Par arrêt du 10 mai 1926, le Tribunal d'accusation admit cette requête.

Entre temps, l'avocat Spiro avait formulé une requête provisoire tendant à faire obtenir à dame Nicod une indemnité de 3000 fr. pour cause de détention injustifiée. Le Tribunal d'accusation rejeta cette demande par arrêt du 7 juin 1926, attendu que l'arrestation et la détention préventive se justifiaient.

Le 18 septembre 1926, l'avocat Savary demanda au nom de dame Nicod au Tribunal cantonal (Cour plénière) l'autorisation de consulter l'enquête. « Ma cliente m'a chargé d'actionner l'Etat de Vaud en dommages-intérêts pour le préjudice matériel et moral que lui ont causé la manière de procéder des officiers de la police judiciaire et une détention injustifiée de près de deux mois. Avant d'accepter ce mandat, je dois examiner si, d'après le dossier, ma cliente possède les droits qu'elle prétend avoir ».

Le 28 septembre 1926, le Président du Tribunal cantonal porta à la connaissance de M^e Savary que ledit tribunal « ne l'autorisait pas à consulter le dossier de l'enquête pénale ».

B. — Le 6 novembre 1926, M^e Savary a formé un recours de droit public au Tribunal fédéral en concluant au nom de dame Nicod à ce que « la décision du tribunal cantonal, du 28 septembre 1926, refusant à son avocat l'autorisation de consulter le dossier de l'enquête pénale instruite contre elle soit annulée en ce sens que cette autorisation doit être accordée ».

La recourante expose qu'elle a l'intention d'actionner l'Etat de Vaud (loi vaudoise du 29 novembre 1904 sur la responsabilité de l'Etat et des Communes à raison

d'actes de leurs fonctionnaires ou employés) directement devant le Tribunal fédéral. A cet effet, elle doit, d'entrée de cause, indiquer tous ses moyens. Or elle ne peut les connaître qu'en examinant le dossier de l'enquête pénale. Le refus du Tribunal cantonal de laisser voir ce dossier constitue un déni de justice parce qu'il viole les principes les plus élémentaires du droit de procédure pénale. Un prévenu a le droit de savoir de quoi il est accusé, notamment lorsqu'il a été emprisonné.

C. — Le Tribunal Cantonal conclut au rejet du recours. D'après lui, la situation légale est la suivante :

« 1^o Le prévenu libéré par une ordonnance de non-lieu n'a aucun *droit* à consulter l'enquête clôturée.

« 2^o Corrélativement, le Tribunal cantonal n'a aucune *obligation* d'autoriser cette consultation.

« 3^o Le Tribunal cantonal a, par contre, la *faculté* d'autoriser ladite consultation.

« 4^o Il use de cette faculté en tenant compte des circonstances de chaque espèce et ne commet aucun arbitraire ou aucune inégalité de traitement en ne donnant pas la même solution à des cas différents.»

(Abrégé).

Considérant en droit :

1 et 2. (Aucun motif n'est indiqué à l'appui de la décision attaquée. La recourante voit déjà dans ce fait un déni de justice. Toutefois, s'il est exact que, comme le Tribunal cantonal l'affirme, l'inculpé qui bénéficie d'un non-lieu n'a pas, dans la règle, le droit de consulter le dossier de l'enquête instruite contre lui, il n'est pas nécessaire que le refus d'accorder ce droit soit motivé spécialement.

La procédure pénale vaudoise ne résout pas d'une façon claire et nette la question de savoir si le « prévenu libéré » a en principe le droit de prendre connaissance du dossier après la clôture de l'enquête instruite contre lui. Dès lors, on ne saurait reprocher au Tribunal cantonal d'avoir, en rejetant la requête de la recourante,

méconnu le sens évident des dispositions légales applicables et commis de la sorte un déni de justice.)

3. — Le recours est en revanche fondé pour d'autres motifs tirés de l'art. 4 Constitution fédérale.

a) L'individu impliqué dans une instruction pénale a le droit de savoir de quoi il est accusé et de se défendre, cela en vertu du « droit d'être entendu » qui dérive de l'art. 4 Const. féd. (v. entre autres arrêts RO 22 p. 914 et suiv.; BURCKHARDT, Comment. Const. féd. p. 85 et suiv.). Avant d'être jugé, le prévenu doit donc pouvoir prendre connaissance des charges qui pèsent sur lui, afin de pouvoir s'expliquer à leur sujet. En matière pénale, ce droit peut ne pas être accordé immédiatement à l'inculpé; dans l'intérêt de la détermination des circonstances de la cause, le secret de l'instruction, excluant l'intervention de l'inculpé, peut se justifier jusqu'au moment où il est possible de décider du renvoi. Lorsque le prévenu est renvoyé devant une instance de jugement, lui ou son défenseur doit recevoir communication du résultat de l'enquête, — ce que la procédure pénale vaudoise prescrit du reste. Lorsque l'information aboutit à un non-lieu, l'inculpé n'aura pas en général intérêt à voir le dossier. Il en est autrement quand l'inculpé a été arrêté.

L'arrestation — même s'il s'agit simplement d'une détention préventive — porte atteinte à la liberté personnelle, et cette mesure n'est admissible que sous certaines conditions. Celui qui en a été l'objet doit être mis à même de connaître les motifs de son arrestation et d'en contrôler la légalité, cela pour lui permettre, le cas échéant, non seulement de faire lever l'écrou, mais encore de faire valoir des réclamations à raison de l'emprisonnement. Aussi bien, l'art. 254 Cpp vaudois prévoit que « le prévenu libéré qui a été mis en état d'arrestation et qui estime avoir droit à une indemnité », peut s'adresser par requête au tribunal d'accusation. Mais le prévenu libéré qui a été détenu peut avoir encore

d'autres prétentions soit à raison d'une plainte abusive, soit à l'encontre d'un fonctionnaire en faute ou de l'Etat lorsque celui-ci répond des fautes de ses fonctionnaires et que l'arrestation a été illégale (v. RO 15 p. 918 ; 23 p. 1226 ; 50 I p. 132 ; GERBER, Die Entschädigungspflicht des Staats gegenüber unschuldig Verhafteten und Bestraften p. 1 et suiv. ; TOBLER, Die Entschädigungspflicht des Staates gegenüber schuldlos Verhafteten, Angeklagten und Verurteilten p. 1 et suiv.). Le droit vaudois admet une pareille action. Le Tribunal cantonal a jugé (Journal des Tribunaux 1880 p. 428) que l'indemnité obtenue en vertu de l'art. 254 Cpp ne prive pas le prévenu du droit d'actionner le plaignant « en réparation du dommage qu'il estime que ce dernier lui a causé par sa faute ou son imprudence personnelle ». Et en vertu de la loi vaudoise du 29 novembre 1904 « l'Etat et les communes sont tenus de réparer le dommage causé sans droit par leurs fonctionnaires et employés publics dans l'exercice de leurs fonctions ou emplois, soit à dessein, soit par négligence ou imprudence ». Cette réclamation est, d'après son contenu et ses conditions, distincte de celle prévue à l'art. 254 Cpp. — à teneur de l'art. 3 de la loi de 1904, les actions civiles fondées sur ladite loi « sont, au surplus, soumises aux règles du Code fédéral des obligations. »

Le droit de celui qui a été détenu injustement ou arrêté illégalement de réclamer la réparation du préjudice subi est le corollaire de la garantie de la liberté personnelle. Dès lors, le lésé doit disposer des mêmes moyens pour poursuivre cette réparation que pour s'élever contre la privation même de sa liberté, c'est-à-dire il doit pouvoir contrôler si les mesures prises à son encontre se justifiaient ou si elles ne lui confèrent pas le droit à tel ou tel dédommagement. Et à ces fins, il est indispensable qu'il puisse connaître les circonstances qui ont déterminé l'arrestation ainsi que la détention et sa durée.

Le Tribunal d'accusation — supposé qu'il fût à ce

compétent — a donc eu raison de mettre le dossier à la disposition de la recourante pour permettre à celle-ci de demander l'indemnité prévue par l'art. 254 Cpp. De même doit-on fournir à la recourante le moyen de connaître les faits sur lesquels elle estime pouvoir fonder son action contre l'Etat en conformité de l'art. 1^{er} de la loi de 1904. Ce moyen ne se trouve nulle part ailleurs que dans le dossier de l'information. En refusant l'autorisation de prendre connaissance du dossier, le Tribunal cantonal a porté atteinte au droit de défense de la recourante à raison de sa mise en état d'arrestation, droit qui implique celui de réclamer, le cas échéant, des dommages-intérêts pour cause de détention illégale (cf. RO 15 p. 681 ; 30 I p. 279 et l'arrêt Bovet contre Conseil d'Etat vaudois, du 12 février 1927).

b) La Thèse du Tribunal cantonal aboutit en outre à une inégalité de traitement incompatible avec l'art. 4 Const. féd. Il appert de la réponse au recours et de la duplique que les dossiers d'enquêtes closes par non-lieu sont communiqués non seulement aux autorités judiciaires ou administratives qui en font la demande, mais encore à des particuliers qui y ont intérêt et notamment, en vertu d'une décision de principe valant pour tous les cas, à la Caisse nationale d'assurance et à l'Assurance mutuelle vaudoise, comme aussi, en matière d'incendie, au service de l'assurance obligatoire mobilière et immobilière du canton de Vaud. L'examen des pièces du dossier aura dans ces cas généralement pour but de fonder une action civile, dirigée peut-être précisément contre le prévenu. Refuser cette faculté à l'accusé lorsqu'il veut faire valoir ses prétentions, c'est le soumettre à une inégalité de traitement flagrante et inadmissible.

Le Tribunal cantonal reconnaît, du reste, que certains prévenus libérés ont pu compulsier leurs dossiers « dans des cas exceptionnels », « notamment lorsqu'il n'en pouvait résulter aucun inconvénient pour personne et qu'il y avait un intérêt privé et légitime à sauvegar-

der ». Or un tel intérêt existe sans doute chaque fois qu'un prévenu libéré qui a été mis en état d'arrestation estime avoir droit à une réparation en raison de ce fait. En conséquence, la règle doit être d'accorder l'autorisation de prendre connaissance du dossier de l'enquête, l'autorisation ne pouvant être refusée que dans des cas exceptionnels lorsque l'intérêt général l'exige. Ce refus, qui devrait alors être motivé, ne pourrait du reste guère avoir pour objet que telle ou telle pièce déterminée du dossier que l'intérêt général peut, le cas échéant, permettre de tenir secrète.

c) Les motifs avancés par le Tribunal cantonal pour justifier le refus de mettre le dossier à la disposition du prévenu libéré ne sont pas convaincants et ne suffisent en tout cas pas à justifier le principe adopté. La protection des témoins et de leurs dépositions peut dans des cas tout à fait exceptionnels justifier le refus de laisser prendre connaissance de tel ou tel procès-verbal d'audition. Mais en l'espèce il ne semble guère en être ainsi, du moment que l'ordonnance de non-lieu indique le nom du principal témoin à charge et la substance de sa déposition. Au reste, le danger signalé par le Tribunal cantonal existe aussi dans les cas où, le prévenu étant renvoyé, son défenseur est autorisé à compulsier le dossier. Quant à la reprise de l'instruction, elle n'est pas rendue impossible ni, dans la règle, sérieusement entravée par le fait que le prévenu libéré a vu son dossier. Du moins dans la cause actuelle on ne l'a pas allégué et rien ne le fait supposer. Aussi bien le Tribunal cantonal reconnaît-il que les craintes qui ont fait adopter en 1850 un régime rigoureux pour assurer le secret de l'enquête, notamment en vue de la protection des témoins, sont moins fondées aujourd'hui. Ces motifs ne sauraient en tout cas prévaloir contre la conception que l'on a actuellement des garanties constitutionnelles de l'égalité de traitement et du droit de défense ou « droit d'être entendu » (cf. PLANCK, Systematische Darstellung des

deutschen Strafverfahrens p. 250 ; LÖWE, Die Strafprozessordnung für das deutsche Reich, § 147, p. 306 ; GARRAUD, Traité théorique et pratique d'instruction criminelle et de procédure pénale, III p. 44 et p. 60 et suiv. ; STÄMPFLI, Die Reform der Voruntersuchung, insbesondere nach dem bernischen und eidgenössischen Strafprozessentwurf, Zeitsch. des bern. Juristenver. 1927, vol. 63, p. 103 ; PAUL LOGOZ, Notes sur quelques problèmes de procédure pénale à propos de divers projets récents, Schw. Zeitsch. für Strafrecht 1927, vol. 40, p. 3 et suiv.).

Le Tribunal fédéral prononce :

Le recours est admis dans le sens des motifs ci-dessus et le Tribunal cantonal est invité à autoriser la recourante à prendre connaissance du dossier de l'enquête pénale instruite contre elle.

Vgl. auch Nr. 11. — Voir aussi n° 11.

II. HANDELS- UND GEWERBEFREIHEIT
LIBERTÉ DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE

Vgl. Nr. 2. — Voir n° 2.