

**Vaud Tribunal cantonal Cour constitutionnelle 28.07.2026
CCST.2026.0002**

Vaud Tribunal cantonal Cour constitutionnelle 28.07.2026



Juristes Progressistes vaudois-es, GRAF, MEINHERZ, Syndicat des services publics SSP/VPOD/Conseil communal de Lausanne, Municipalité de Lausanne, Direction générale des affaires institutionnelles et des communes / Requête visant la modification de l'art.29 du règlement de police de Lausanne, dans le cadre de la lutte contre les incivilités à l'encontre des membres des forces de l'ordre. La modification porte uniquement sur l'introduction de montants d'amende minimums et fixes selon la gravité de l'infraction. Les griefs soulevés contre la prétendue création d'une nouvelle infraction sont irrecevables (c.1b). Qualité pour agir des associations laissée ouverte (c.1c). Rejet du grief de la violation du principe de la primauté du droit fédéral en lien avec les art. 286 et 292 CP (c.3). Pas de violation des exigences de clarté et de prévisibilité de la loi pénale (c.4). La formulation de l'art.29 RGP modifiée est contraire aux principes de l'individualisation et de la proportionnalité de la sanction pénale (c.5). Admission de la requête.

**TRIBUNAL CANTONAL
COUR CONSTITUTIONNELLE****Arrêt du 28 juillet 2026****Composition**

M. Pascal Langone, président; M. François Kart, Mme Mélanie Pasche, juges; M. Jacques Olivier Piguet et Mme Sylvie Giroud Walther, juges suppléants; Mme Liliane Subilia-Rouge, greffière.

Requérants

- Juristes Progressistes vaudois-es**, à Lausanne,
- 1.

Philippe GRAF, à Lausanne,

 - 2.

Franziska MEINHERZ, à Lausanne,

 - 3.

Syndicat des services publics (SSP), à Lausanne,

 - 4.

tous représentés par Me Malika Belet, avocate à Lausanne,

Autorité intimée

Conseil communal de Lausanne, à Lausanne,

Autorités
concernées

1. **Municipalité de Lausanne**, à Lausanne,
2. **Direction générale des affaires institutionnelles et des communes**, à Lausanne.

Objet

Requête Juristes Progressistes vaudois-es et consorts c/
modification de l'art. 29 du Règlement général de police adoptée
le 27 mai 2025 par le Conseil communal de Lausanne (FAO du
19 décembre 2025)

Vu les faits suivants:

A. Le Règlement général de police de la Commune de Lausanne du 27 novembre 2001 (ci-après: le règlement ou le RGP) comporte un art. 29, formulé comme suit:

"Celui qui, d'une quelconque manière, entrave l'action d'un fonctionnaire, notamment d'un agent de police, ou celui qui refuse de se conformer aux ordres d'un agent de police, encourt les peines prévues par la loi sur les contraventions, sans préjudice des sanctions prévues par le Code pénal."

B. Le 4 juin 2018, deux conseillers ont déposé auprès du Conseil communal de Lausanne (ci-après: le conseil communal) un projet de règlement intitulé "*Mieux protéger les policières et les policiers*". Ce projet proposait de modifier l'art. 29 RGP, comme suit (modifications surlignées):

"Celui, qui injurie un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions ou qui, d'une quelconque manière, entrave l'action d'un fonctionnaire, notamment d'un agent de police, ou celui qui refuse de se conformer aux ordres d'un agent de police, encourt les peines prévues par la loi sur les contraventions, sans préjudice des sanctions prévues par le Code pénal. L'amende est au minimum de CHF 500.-. Demeurent réservés les cas de peu de gravité.

En cas de récidive ou de contravention continue, l'amende est au minimum de CHF 850.-"

À l'appui de cette modification, les députés ont invoqué un besoin de renforcer la lutte contre les incivilités à l'encontre des membres des forces de l'ordre, les montants des amendes actuelles n'étant pas assez dissuasifs à leurs yeux. Ils estimaient que la sévérité des sanctions devait être augmentée au maximum de ce que prévoyait le canton.

Le 1^{er} octobre 2018, une commission du conseil communal a étudié cette proposition. Lors des débats, il a notamment été relevé que l'injure était d'ores et déjà réprimée par le Code pénal, que le montant de l'amende était élevé et qu'une telle proposition de modification soulevait des interrogations sous l'angle du respect du droit supérieur et de la répartition des compétences. La commission a néanmoins préavisé positivement cette modification, avec quelques amendements.

Lors de sa séance du 9 février 2021, le conseil communal a décidé de renvoyer le projet à la Municipalité de Lausanne (ci-après: la municipalité) pour étude et rapport.

Le 14 décembre 2023, la municipalité a rendu un rapport-préavis n° 2023/65 proposant le contre-projet de modification de l'art. 29 RGP dans les termes suivants:

"Celui qui, d'une quelconque manière, entrave l'action d'un fonctionnaire, notamment d'un agent de police, ou celui qui refuse de se conformer aux ordres d'un agent de police, encourt les peines prévues par la loi sur les contraventions, sans préjudice des sanctions prévues par le Code pénal. L'amende est de CHF 500.-. Demeurent réservés les cas de peu de gravité. En cas de récidive ou de contravention continue, l'amende est au minimum de CHF 850.-."

Dans le cadre de l'élaboration du préavis, la municipalité avait consulté la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC) qui avait rendu un préavis négatif sur le projet initial proposé par les conseillers communaux, premièrement car l'injure et la contrainte constituaient des infractions déjà prévues par le Code pénal et, ensuite, parce que la loi sur les contraventions prévoyait un montant maximum de 500 fr. d'amende (qui pouvait être augmenté en cas de récidive); il ne pouvait donc pas être indiqué que le montant de l'amende était de 500 fr. minimum.

En date du 30 mai 2024, la commission communale en charge de l'examen du préavis a débattu de ce contre-projet et le préavis a été adopté.

Lors de sa séance du 27 mai 2025, le conseil communal a adopté le contre-projet de modification de l'art. 29 RGP. Cette modification a fait l'objet d'une approbation par la DGAIC en date du 19 décembre 2025, publiée dans la Feuille des avis officiels (FAO) datée du même jour.

C. Agissant conjointement par un seul acte du 8 janvier 2026, les requérants Juristes Progressistes vaudois-es (ci-après: JPV), Philippe Graf, Franziska Meinherz et Syndicat des services publics (SSP) ont saisi la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal (ci-après: la Cour ou la CCST) d'une requête dirigée contre la modification de l'art. 29 RGP adoptée le 27 mai 2025 par le conseil communal, concluant à l'admission de la requête, principalement, à l'annulation de la modification de l'art. 29 RGP, et subsidiairement, à ce que la modification de l'art. 29 RGP soit déclarée non conforme au droit supérieur, donc invalide.

Se déterminant en date du 10 février 2026, le conseil communal a conclu au rejet de la requête et à la confirmation de la modification de l'art. 29 RGP.

La DGAIC a répondu le 12 février 2026. Tout en exposant les éléments sur lesquelles elle avait fondé son approbation, elle a indiqué que, s'agissant d'un règlement communal, elle renonçait à prendre position.

Le 12 février 2026, la municipalité a informé le tribunal qu'elle renonçait à se déterminer.

Le 5 mars 2026, les requérants, dès lors représentés par un mandataire professionnel, se sont déterminés sur les précédentes écritures.

Considérant en droit:

1. a) Selon l'art. 136 al. 2 let. a de la Constitution du 14 avril 2003 du Canton de Vaud (Cst-VD; BLV 101.01), la Cour constitutionnelle contrôle, sur requête déposée dans les vingt jours dès leur publication, la conformité des normes cantonales au droit supérieur.

L'art. 3 de la loi vaudoise du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle (LJC; BLV 173.32), qui concrétise cette disposition, précise que ce contrôle porte également sur tous les règlements, arrêtés ou tarifs communaux et intercommunaux, contenant des règles de droit (al. 3). L'art. 29 RGP, qui répond à ces conditions, peut faire l'objet d'un examen par la Cour constitutionnelle.

b) Déposée le 8 janvier 2026, soit dans les vingt jours suivant la publication, le 19 décembre 2025, de l'acte contesté, la requête est intervenue en temps utile (art. 5 al. 2 LJC), sous la réserve qui suit.

aa) De jurisprudence constante, une norme ne peut faire l'objet d'un contrôle abstrait qu'à l'occasion de son entrée en vigueur. En cas de révision partielle d'un acte normatif, les dispositions demeurées inchangées ne peuvent être remises en cause par le biais d'un recours normatif abstrait que dans la mesure où leur maintien dans le texte modifié leur confère une autre teneur que celle initiale ou une portée juridique différente, ou en tant que, interprétées dans leur contexte général, elles apparaissent sous un nouveau jour (arrêts CCST.2021.0006 du 1^{er} juillet 2022 consid. 1b; CCST.2019.0005 du 10 avril 2019 consid. 1b;

CCST.2018.0001/CCST.2018.0002 du 20 novembre 2018 consid. 3a, confirmé sur ce point par l'arrêt TF 2C_1149/2018 du 10 mars 2020 consid. 4; [ATF 142 I 99](#) consid. 1.4; [135 I 28](#) consid. 3.1.1; [122 I 222](#) consid. 1b/aa; arrêt TF 2C_725/2010 du 31 octobre 2011 consid. 1.3). La conformité d'une loi au droit supérieur ne saurait non plus être soumise un contrôle abstrait à l'occasion de l'adoption d'un arrêté fixant son entrée en vigueur, ainsi que diverses mesures transitoires (arrêt CCST.2012.0001 du 22 juin 2012 consid. 1a), pas plus – en principe – qu'à l'occasion de l'adoption d'une ordonnance d'exécution (arrêt CCST.2008.0012 du 4 septembre 2009, confirmé par arrêt TF 2C_656/2009 du 24 juillet 2010; CCST.2006.0002 du 30 mai 2006 consid. 4a).

bb) En l'espèce, l'art. 29 RGP actuellement en vigueur est formulé comme suit:

"Celui qui, d'une quelconque manière, entrave l'action d'un fonctionnaire, notamment d'un agent de police, ou celui qui refuse de se conformer aux ordres d'un agent de police, encourt les peines prévues par la loi sur les contraventions, sans préjudice des sanctions prévues par le Code pénal."

Suite à la modification litigieuse, l'art. 29 RGP aura la teneur suivante (modification soulignées):

"Celui qui, d'une quelconque manière, entrave l'action d'un fonctionnaire, notamment d'un agent de police, ou celui qui refuse de se conformer aux ordres d'un agent de police, encourt les peines prévues par la loi sur les contraventions, sans préjudice des sanctions prévues par le Code pénal. L'amende est de CHF 500.-. Demeurent réservés les cas de peu de gravité. En cas de récidive ou de contravention continue, l'amende est au minimum de CHF 850.-"

Le titre III de la loi cantonale du 19 mai 2009 sur les contraventions (LContr; BLV 312.11), à laquelle renvoie l'art. 29 RGP, est consacré aux sentences municipales. Sont prévues diverses sanctions, notamment l'amende et le travail d'intérêt général. L'art. 25 LContr fixe les principes suivants pour l'amende:

¹ Les contraventions réprimées par l'autorité municipale sont passibles d'une amende de 500 francs au plus, contre chaque contrevenant, sous réserve des cas où la loi prévoit un montant inférieur.

² L'amende peut être portée à 1000 francs en cas de récidive ou de contravention continue. Il y a récidive lorsque le contrevenant a déjà été condamné pour une contravention du même genre dans l'année qui précède la nouvelle contravention."

Il résulte de la comparaison des textes précités que la modification de l'art. 29 RGP ne porte pas sur la qualification de l'infraction elle-même, la disposition visée demeurant inchangée sur ce point. La révision ne porte pas non plus sur la sanction qui y est attachée, puisque la disposition modifiée renvoie, comme dans l'ancienne formulation, à la loi sur les contraventions, qui prévoit, entre autres peines, l'amende. La modification porte uniquement sur l'introduction de montants d'amende minimums et fixes selon la gravité de l'infraction: elle précise que les cas qui ne sont pas "*de peu de gravité*" sont passibles d'une amende de 500 fr. et que la récidive ou la contravention continue entraîne une amende 850 fr. au minimum. Les griefs soulevés contre la prétendue création d'une nouvelle infraction de droit communal tombent par conséquent à faux, dès lors que cette infraction existe déjà actuellement. Dans cette mesure, la requête est irrecevable.

c) A qualité pour agir contre une règle communale toute personne physique ou morale qui a un intérêt digne de protection à ce que l'acte attaqué soit annulé (art. 10 al. 1 LJC). Lorsque l'acte attaqué est un acte normatif, l'intérêt personnel requis peut être simplement virtuel; il suffit qu'il existe un minimum de vraisemblance que la partie recourante puisse se voir un jour appliquer les dispositions contestées. Quant à l'intérêt digne de protection, il n'est pas nécessaire qu'il soit de nature juridique, un intérêt de fait étant suffisant. La jurisprudence admet enfin qu'une association jouissant de la personnalité juridique, qui n'a pas elle-même d'intérêt personnel digne de protection à l'issue de la cause, peut agir sous la forme d'un recours dit "corporatif égoïste" – si elle a pour but statutaire la défense des intérêts dignes de protection de ses membres, si ces intérêts sont communs à la majorité ou au moins à un grand nombre d'entre eux et, enfin, si chacun de ceux-ci aurait qualité pour s'en prévaloir à titre individuel (cf. arrêt CCST.2023.0001 du 6 octobre 2023 consid. 1b et jurisprudence citée; voir aussi notamment ATF 141 I 78 consid. 3.1).

aa) Les requérants soutiennent qu'ils disposent, tous et toutes, d'un intérêt digne de protection à l'annulation de l'art. 29 RGP en ce sens que, comme personnes et organisations actives politiquement, ils sont susceptibles

d'être un jour touchées dans leurs intérêts juridiquement protégés par la disposition attaquée.

Les requérants relèvent que l'association JPV est, conformément à ses statuts, une association qui a pour but de "*défendre et développer les droits et libertés démocratiques*", de "*rendre l'administration et la justice plus accessibles et en améliorer le fonctionnement*" et de contribuer à "*l'élaboration des lois dans le sens d'une plus grande justice sociale*" (cf. art. 3 statuts JPV). Les buts mentionnés sont les buts propres de l'association, mais aussi les buts partagés de chacun de ses membres. Les membres des JPV à titre individuel sont en outre des personnes physiques qui participent et organisent des manifestations sur le domaine public, notamment à Lausanne.

Les requérants mentionnent ensuite que le Syndicat (suisse) des services publics (SSP) est un syndicat de travailleuses et de travailleurs qui, par le biais de sa section vaudoise (SSP Région Vaud), organise régulièrement – à Lausanne en particulier – des manifestations pour la défense des conditions de travail de ses membres. En effet, il poursuit entre autres le but, "*conformément à son programme de travail, de sauvegarder et de promouvoir les intérêts professionnels, économiques, sociaux, politiques et culturels du personnel travaillant dans les services publics*" (art. 3 de ses statuts).

Quant à Franziska Meinherz et Philippe Graf, signataires de la requête à titre individuel et militant, ils sont tous deux domiciliés à Lausanne et seraient susceptibles un jour de faire l'objet d'une amende dont le montant a été modifié par le nouvel art. 29 RGP.

Dans sa réponse du 12 février 2026, tout en s'en remettant à justice, la DGAIC s'interroge sur la qualité pour agir de l'association JPV.

bb) En l'occurrence, il apparaît que l'association JPV défend essentiellement des buts idéaux et non pas directement les intérêts de ses membres; sa qualité pour agir apparaît dès lors douteuse. Plus délicate est la question de la légitimité à agir du Syndicat des services publics (SSP). Point n'est besoin de trancher la question pour ces deux associations, du moment que la qualité pour agir de Philippe Graf et de Franziska Meinherz, domiciliés à Lausanne, doit de toute manière être admise.

d) Selon l'art. 8 LJC, le requérant doit invoquer la violation d'une règle de droit de rang supérieur et préciser en quoi consiste cette violation. La cour de céans limite son examen aux griefs invoqués par le requérant, sauf s'il apparaît que l'acte attaqué est manifestement contraire au droit de rang supérieur (art. 13 LJC).

En l'espèce, les requérants soutiennent que la modification attaquée est contraire au droit supérieur en ce sens qu'elle viole l'art. 49 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) et excède la compétence attribuée à une commune en matière de répression des infractions. Elle ne serait de plus pas conforme au principe de la légalité consacré aux art. 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH; RS 0.101), art. 5 al. 1 Cst. et art. 1 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP; RS 311.0) (*nullum crimen sine lege*), ni aux principes de l'individualisation et de la proportionnalité de la sanction pénale (art. 47 CP et art. 36 al. 3 Cst.). En outre, elle serait incompatible avec différents droits fondamentaux, consacrés par la CEDH et la Constitution fédérale, à savoir le droit d'accès à un juge protégé par l'art. 6 CEDH, la liberté de réunion, d'association et d'expression (art. 16 et 22 Cst.; art. 10 et 11 CEDH), ainsi que la liberté personnelle et le principe de la proportionnalité. Elle serait aussi contraire à la loi vaudoise sur les contraventions.

Les requérants invoquant la violation de règles de rang supérieur de manière argumentée, les conditions de l'art. 8 LJC sont réunies.

2. La requête des requérants, tendant à ce que l'autorité intimée produise un avis de droit qu'elle avait requis dans le cadre de la procédure de révision du règlement communal, doit être rejetée. Il n'est pas nécessaire de connaître le contenu de cette expertise pour statuer sur le recours, la CCST procédant à sa propre appréciation juridique.

3. Les requérants se prévalent de la violation du principe de la primauté du droit fédéral (art. 49 Cst.), en particulier de la violation de l'art. 335 CP en lien avec les art. 286 CP et 292 CP.

a) Selon l'art. 49 al. 1 Cst., le droit fédéral prime le droit cantonal qui lui est contraire. Le principe de la primauté du droit fédéral fait obstacle à l'adoption ou à l'application de règles cantonales (ou communales)

qui éludent des prescriptions de droit fédéral ou qui en contredisent le sens ou l'esprit, notamment par leur but ou par les moyens qu'elles mettent en oeuvre, ou qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de façon exhaustive (cf. [ATF 148 II 121](#) consid. 8.1; [146 II 309](#) consid. 4.1).

Le droit pénal est de la compétence de la Confédération (art. 123 al. 1 Cst.) et celle-ci n'accorde aux cantons la possibilité de légiférer dans ce domaine que de manière restreinte. Conformément à l'art. 335 al. 1 CP, les cantons conservent le pouvoir de légiférer sur les contraventions de police qui ne sont pas l'objet de la législation fédérale. Les cantons peuvent prévoir dans leur législation de punir d'une amende des contraventions (art. 103 CP), tant que le droit fédéral ne protège pas le bien juridique concerné par un ensemble complet de prescriptions (ATF 150 IV 161 consid. 3.2 et le nombreuses références citées).

b) aa) En droit fédéral, l'opposition aux actes de l'autorité est réprimée par l'art. 286 CP, qui prévoit que quiconque empêche une autorité, un membre d'une autorité ou un fonctionnaire de faire un acte entrant dans ses fonctions est puni d'une peine pécuniaire de 30 jours-amende au plus.

Comme exposé ci-avant (consid. 1), l'art. 29 RGP n'est attaquant que dans la mesure où il porte sur l'introduction de montants d'amende minimums et fixes en fonction de la gravité de l'infraction. Les griefs mettant en cause la validité et le principe même de l'infraction de droit communal sont en revanche irrecevables. Seuls peuvent être examinés les éléments nouveaux. Dans cette perspective, il n'apparaît pas que le fait de préciser que les cas qui ne sont pas "*de peu de gravité*" sont passibles d'une amende de 500 fr. et que la récidive ou la contravention continue entraîne une amende 850 fr. au minimum, serait contraire à l'art. 286 CP.

bb) Cela étant, on mentionnera que le Tribunal fédéral a déjà jugé à diverses reprises que les art. 285 ss CP ne règlent pas de manière exhaustive les infractions contre l'autorité publique. Le législateur fédéral laisse dans ce domaine le pouvoir aux cantons de punir de l'amende des contraventions qui ne tombent pas sous le coup des art. 285 et 286 CP (ATF 117 Ia 472 consid. 2b; 81 IV 163 consid. 3; arrêts TF 6B_74/2020 du 24 septembre 2020 consid. 2.5.2; TF 6B_1297/2017 du 26 juillet 2018 consid. 2.2.2; TF 6B_602/2009 du 29 septembre 2009 consid. 4.2; TF 1C_140/2008 du 17 mars 2009 consid. 4).

Le législateur du canton de Vaud a fait usage de la possibilité conférée par l'art. 335 CP, en adoptant tout d'abord l'art. 6 de la loi du 17 novembre 1969 sur les sentences municipales (aLSM; aujourd'hui abrogée), puis l'art. 25 LContr, prévoyant que les contraventions réprimées par l'autorité municipale sont passibles d'une amende de 500 fr. au plus (al. 1), l'amende pouvant être portée à 1'000 fr. en cas de récidive ou de contravention continue (al. 2). Le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de juger que l'art. 6 al. 1 aLSM (dont la formulation était identique à celle de l'art. 25 al. 1 LContr) pouvait trouver application, en lien avec l'art. 29 RGP, si l'entrave à l'action de la police n'avait pas atteint l'intensité requise par l'art. 286 CP (arrêts TF 6B_602/2009 du 29 septembre 2009 consid. 4.2; TF 6B_1295/2020 du 26 mai 2021 consid. 5.2 *in fine*, non publié *in* 147 IV 297, relatif à l'occupation de locaux par des manifestants, admettant aussi implicitement l'application l'art. 25 al. 1 LContr, en lien avec l'art. 29 RGP). La Cour d'appel pénale du Tribunal cantonal a jugé dans le même sens, par arrêt du 23 février 2012 dans la cause PE11.007445-//JLA, en lien avec une disposition semblable du règlement d'une commune vaudoise autre que Lausanne.

c) Aux termes de l'art. 292 CP, celui qui ne se sera pas conformé à une décision à lui signifiée, sous la menace de la peine prévue au présent article, par une autorité ou un fonctionnaire compétents sera puni d'une amende.

Comme exposé ci-avant (consid. 1), l'art. 29 RGP n'est attaquant que dans la mesure où il porte sur l'introduction de montants d'amende minimums et fixes selon la gravité de l'infraction. Les griefs mettant en cause la validité de principe de l'infraction de droit communal sont en revanche irrecevables. Compte tenu de ce qui précède, il n'apparaît pas que le fait de préciser que les cas qui ne sont pas "*de peu de gravité*" sont passibles d'une amende de 500 fr. et que la récidive ou la contravention continue entraîne une amende 850 fr. au minimum, serait contraire à l'art. 292 CP.

d) Le grief de la violation du principe de la primauté du droit fédéral en lien avec l'art. 292 CP doit ainsi être rejeté.

4. a) Selon les requérants, l'art. 29 RGP ne répond pas aux exigences de clarté et de prévisibilité de la loi pénale. Il ne serait pas conforme à l'art. 7 CEDH, ni à l'art. 1 CP et plus largement violerait le principe de la légalité. Ils exposent que sa formulation est trop imprécise, du fait notamment de l'usage de

notions juridiques indéterminées telles que celles de "*récidive*" ou de "*contravention continue*". La personne concernée ne pourrait ainsi pas anticiper quel est le comportement qu'elle doit adopter ou ne pas adopter pour ne pas être réprimée au titre de l'art. 29 RGP. Il ne serait pas possible de savoir comment la récidive serait constatée ni sur quelle base temporelle. Il serait aussi particulièrement à craindre que se trouve en "*contravention continue*" au sens de cette disposition toute personne qui n'obtempère pas immédiatement aux ordres d'une agente de police.

b) Lorsque l'atteinte à un droit fondamental est grave, la base légale doit non seulement se trouver dans une loi au sens formel, mais doit aussi être claire et précise. Cette exigence résulte aussi du principe de la légalité, qui est posé de façon générale pour toute l'activité de l'Etat régie par le droit (art. 5 al. 1 Cst.). En d'autres termes, l'exigence d'une base légale ne concerne pas que le rang de la norme – à savoir celui d'une loi formelle en cas de restrictions graves (art. 36 al. 1 phr. 2 Cst.) –, mais s'étend à son contenu qui doit être suffisamment clair et précis (ATF 147 I 393 consid. 5.1.1 et les références citées). Il faut que la base légale ait une densité normative suffisante pour que son application soit prévisible. Pour déterminer quel degré de précision l'on est en droit d'exiger de la loi, il faut tenir compte du cercle de ses destinataires et de la gravité des atteintes qu'elle autorise aux droits fondamentaux (ATF 147 I 393 précité; 138 I 378 consid. 7.2; 131 II 13 consid. 6.5.1).

En droit pénal, l'art. 1 CP consacre le principe de la légalité, également ancré à l'art. 7 CEDH. Ce principe est violé lorsqu'une personne est poursuivie pénalement en raison d'un comportement qui n'est pas incriminé par une loi valable, ou lorsque l'application du droit pénal à un acte déterminé procède d'une interprétation de la norme pénale excédant ce qui est admissible au regard des principes généraux du droit pénal (ATF 145 IV 513 consid. 2.3.1). Le principe s'applique à l'ensemble du droit pénal. Il n'exclut pas dans tous les cas une interprétation extensive de la loi à la charge du prévenu (ATF 138 IV 13 consid. 4.1). La loi doit être formulée de manière telle qu'elle permette au citoyen de s'y conformer et de prévoir les conséquences d'un comportement déterminé avec un certain degré de certitude dépendant des circonstances (ATF 145 IV 320 consid. 1.4.2 et les références citées; TF 6B_15/2012 du 13 avril 2012 consid. 4.1.2 et les références citées). L'exigence de précision (*nulla poena sine lege certa*) constitue l'une des facettes du principe de la légalité. Elle impose que le comportement réprimé soit suffisamment circonscrit (ATF 145 IV 320 précité; TF 1C_443/2017 précité consid. 9.1; 6B_88/2012 précité consid. 5.1 et les références citées).

L'exigence de précision de la base légale ne doit cependant pas être comprise d'une manière absolue. Le législateur ne peut pas renoncer à utiliser des définitions générales ou plus ou moins vagues, dont l'interprétation et l'application sont laissées à la pratique (ATF 145 IV 329 consid. 2.2 et les références citées). Le degré de précision requis ne peut pas être déterminé de manière abstraite. Il dépend, entre autres, de la multiplicité des situations à régler, de la complexité ou de la prévisibilité de la décision à prendre dans le cas particulier, du destinataire de la norme, ou de la gravité de l'atteinte aux droits constitutionnels. Il dépend aussi de l'appréciation que l'on peut faire, objectivement, lorsque se présente un cas concret d'application (ATF 150 IV 255 et les références citées).

Par exemple, une loi qui dispose que la mendicité est interdite si elle est de nature à porter atteinte à la liberté de choix du passant définit de manière suffisamment précise l'activité prohibée (cf. CCST.2024.0007 du 3 avril 2025 consid. 3b, voir aussi arrêts TF 1C_443/2017 précité consid. 9.2; TF 6B_368/2012 du 17 août 2012 consid. 5).

c) Comme déjà relevé, l'objet du litige porte uniquement sur l'introduction de montants d'amende minimums et fixes selon la gravité de l'infraction. La qualification de l'infraction, qui figure déjà dans l'art. 29 RGP en vigueur, de même que la sanction qui y est attachée, le montant maximal de l'amende pouvant être infligée et la définition des cas plus graves, à savoir la "*récidive*" et la "*contravention continue*", déjà en vigueur par le renvoi de l'art. 29 RGP à l'art. 25 LContr, échappent à tout examen.

Pour ce qui concerne les modifications qui peuvent faire l'objet d'un contrôle abstrait, il y a lieu de constater que celles-ci ne diminuent pas, mais au contraire augmentent la prévisibilité de la sanction, puisqu'elles consistent à faire figurer dans le règlement le montant précis de l'amende pour le cas moyens (500 fr.), tout en réservant expressément les cas de peu de gravité, et qu'elles consistent également à faire figurer dans le règlement le montant minimum précis de l'amende pour les cas plus graves, soit au minimum 850 francs.

Il convient d'ajouter que la disposition litigieuse ne met pas en place une amende d'ordre infligée "*sur place*" par l'agent, ni un système soustrait au contrôle judiciaire. En cas de contestation, la licéité et la portée de

l'ordre, ainsi que la réalisation des éléments constitutifs de l'infraction, sont examinées dans le cadre de la procédure qui s'ensuit. Les contraventions communales sont traitées selon la procédure applicable avec la possibilité de former opposition dans le délai légal; en cas de maintien, le dossier est transmis à l'autorité de jugement compétente. Compte tenu de ce qui précède, le degré de précision de l'art. 29 RGP est manifestement suffisant.

Au vu de ce qui précède, le grief de violation du principe de la légalité doit être écarté.

5. Les requérants soutiennent que la formulation de l'art. 29 RGP modifiée ne permet pas l'individualisation de la sanction et qu'elle prive l'autorité de poursuite pénale de la faculté d'exercer sa liberté d'appréciation dans la fixation de la sanction individualisée. Elle serait ainsi contraire aux principes de l'individualisation et de la proportionnalité de la sanction pénale.

a) Selon l'art. 47 CP, le juge fixe la peine d'après la culpabilité de l'auteur. Il prend en considération les antécédents et la situation personnelle de ce dernier ainsi que l'effet de la peine sur son avenir (al. 1) ; la culpabilité est déterminée par la gravité de la lésion ou de la mise en danger du bien juridique concerné, par le caractère répréhensible de l'acte, par les motivations et les buts de l'auteur et par la mesure dans laquelle celui-ci aurait pu éviter la mise en danger ou la lésion, compte tenu de sa situation personnelle et des circonstances extérieures (al. 2). S'agissant plus particulièrement de l'amende, l'art. 106 CP prévoit que, sauf disposition contraire de la loi, le montant maximum de l'amende est de 10'000 francs (al. 1) ; le juge fixe l'amende et la peine privative de liberté de substitution en tenant compte de la situation de l'auteur afin que la peine corresponde à la faute commise (al. 3).

Le droit pénal connaît ainsi le principe de l'individualisation de la sanction. La peine ou la mesure doit être choisie, quantifiée, puis exécutée dans le souci de l'adéquation par rapport aux caractéristiques individuelles du condamné. C'est la raison pour laquelle le raisonnement du juge, lorsqu'il fixe une sanction, est avant tout gouverné par l'idée de la proportionnalité, principe constitutionnel cardinal qui gouverne le raisonnement du juge, par exemple lorsqu'il choisit le genre de peine (art. 41 CP) ou lorsqu'il en fixe le quantum selon l'art. 47 CP (cf. Robert Roth / Yvan Jeanneret, *Le pouvoir d'appréciation du juge pénal: une approche débridée*, in: Marie-Laure Papaux van Delden, Sylvain Marchand, Frédéric Bernard [éds], *Le juge apprécie*, Mélanges en l'honneur de Bénédicte Foëx, Genève et Zurich 2023, p. 114).

En matière de contraventions également, tant le droit fédéral (art. 106 al. 3 CP) que le droit cantonal (art. 27 al. 2 LContr) prévoient que le juge fixe l'amende et la peine privative de liberté de substitution en tenant compte de la situation de l'auteur afin que la peine corresponde à la faute commise. A noter que ce n'est que dans le cadre de la législation sur les amendes d'ordre – non applicable en l'espèce – qu'il n'est tenu compte ni des antécédents ni de la situation personnelle du prévenu (cf. art. 1 al. 5 de la loi du 18 mars 2016 sur les amendes d'ordre [LAO; RS 314.1], sur le plan fédéral, et art. 5 de la loi du 29 septembre 2015 sur les amendes d'ordre communales [LAOC; BLV 312.15], sur le plan cantonal, dont le champ d'application est très limité selon l'art. 3 LAOC).

b) En l'occurrence, la version révisée de l'art. 29 RGP fixe trois niveaux de sanction pour l'infraction visée, selon le niveau de gravité de celle-ci :

Les cas de peu de gravité peuvent être sanctionnés d'une amende allant jusqu'à 499 francs, sans qu'il soit fixé un montant minimum. La fourchette est relativement large, mais conforme à l'art. 25 LContr. Elle permet en outre au juge d'exercer son pouvoir d'appréciation et respecte ainsi le principe de proportionnalité et le principe de l'individualisation de la peine qui en découle.

Les cas les plus graves (récidive ou contravention continue) peuvent être sanctionnés d'une amende de 850 fr. au minimum. En fixant un seuil à 850 fr., la version révisée de l'art. 29 RGP restreint le pouvoir d'appréciation du juge, qui ne dispose plus d'une marge de manœuvre suffisante. La fixation d'un montant minimal est ainsi contraire aux principes de l'individualisation de la peine (art. 106 al. 3 CP et art. 27 LContr) et de la proportionnalité. En outre, l'art. 29 RGP contrevient sur ce point à l'art. 25 al. 2 LContr, qui ne fixe pas de seuil minimum, mais seulement un maximum de 1'000 fr. pour les cas les plus graves.

Les cas de gravité moyenne sont passibles d'une amende fixée à 500 fr., sans que le juge ne dispose de marge d'appréciation. Là encore, cette modification réglementaire va à l'encontre de l'art. 25 al. 1 LContr, qui prévoit une amende de 500 fr. au plus, sans toutefois fixer de seuil minimum pour ces cas.

En résumé, l'introduction dans l'art. 29 RPG d'une amende fixe de 500 fr. pour les cas de gravité moyenne et de 850 fr. au minimum en cas de récidive ou de contravention continue réduit considérablement la marge d'appréciation du juge et ne permet pas d'individualiser la peine. Autrement dit, en prévoyant une application automatique des montants fixes de l'amende, l'art. 29 RGP révisé viole à la fois le droit fédéral (art. 47 et 106 al. 3 CP) et le droit cantonal (art. 25 et 27 al. 2 LContr), de même que le principe de la proportionnalité.

Il s'ensuit que la modification de l'art. 29 RGP doit être annulée pour ce motif. Point n'est donc besoin d'examiner les autres griefs soulevés par les requérants.

6. a) Il en découle que la requête doit être admise en ce sens que les éléments de l'art. 29 RGP "*L'amende est de CHF 500.-*" et "*En cas de récidive ou de contravention continue, l'amende est au minimum de CHF 850.-*" doivent être annulés. Au vu de cette annulation, l'élément "*Demeurent réservés les cas de peu de gravité*" n'a plus de portée et doit aussi être annulé. Les requérants qui avaient conclu, principalement, à l'annulation de la modification de l'art. 29 RGP obtiennent ainsi gain de cause et la requête doit être admise. L'art. 29 RGP reste en vigueur dans sa formulation actuelle.

b) Vu le sort de la requête, il n'est pas perçu de frais de justice. Les requérants, qui ont procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel uniquement dans le cadre du dépôt de la réplique, ont droit à des dépens réduits, fixés à 800 fr., à la charge de la Commune de Lausanne (art. 12 al. 2 LJC et 55 al. 1 LPA-VD).

Par ces motifs
la Cour constitutionnelle
arrête:

- I. La requête est admise.
- II. La modification de l'art. 29 du Règlement général de police adoptée le 27 mai 2025 par le Conseil communal de Lausanne est annulée.
- III. Il n'est pas perçu d'émolument judiciaire.
- IV. Une indemnité de 800 fr. (huit cents francs), à payer aux requérants, créanciers solidaires, à titre de dépens, est mise à la charge de la Commune de Lausanne.

Lausanne, le 28 juillet 2026

Le président:

La greffière:

Le présent arrêt est communiqué aux participants à la procédure.

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.