

**Réponse à la motion de Pierre-Antoine Hildbrand, Florence Bettschart et consorts
« Consultations communales : un retard qui fait gagner du temps »**

Rapport-préavis N° 2017/36

Lausanne, le 30 août 2017

Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs,

1. Objet du rapport-préavis

Par leur motion déposée le 28 mai 2013, et renvoyée à la Municipalité pour étude et rapport-préavis le 18 novembre 2014, les motionnaires estiment que l'accélération et le nombre des activités communales justifient que certains actes de la Commune soient précédés par des consultations en bonne et due forme, à l'exemple de ce qui se fait au niveau fédéral. L'article 147 de la Constitution fédérale prévoit que les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés sont invités à se prononcer sur les actes législatifs importants et sur les autres projets de grande portée lors des travaux préparatoires, ainsi que sur les traités internationaux importants.

Les motionnaires demandent à la Municipalité de présenter au Conseil communal une disposition légale prévoyant l'organisation de consultations au niveau communal. Cette motion va dans le sens du programme de législature 2016-2021 de la Municipalité, qui prévoit plusieurs mesures visant à rapprocher la Ville de ses habitantes et habitants, ou encore à renforcer les mécanismes et les initiatives relatives à la participation de la population dans la vie lausannoise (cf. en particulier le sous-chapitre « Une ville qui se construit avec ses habitants »).

Par le présent rapport-préavis, la Municipalité répond à la motion de M. Pierre-Antoine Hildbrand, Mme Florence Bettschart et crts « Consultations communales : un retard qui fait gagner du temps ». La Municipalité propose d'introduire une nouvelle disposition dans le règlement pour la Municipalité prévoyant le principe selon lequel elle consulte les milieux intéressés sur les projets importants d'actes soumis au Conseil communal susceptibles de référendum.

2. Préambule sur la consultation

2.1 Rôle de la procédure de consultation sur le plan fédéral

Les motionnaires se référant à la procédure fédérale de consultation, une brève analyse de son rôle dans le processus décisionnel fédéral s'impose. La procédure de consultation vise à « associer les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés, à la définition de la position

de la Confédération et à l'élaboration de ses décisions » (art. 2 al. 1 de la loi fédérale sur la procédure de consultation ; LCo).

Elle doit permettre de déterminer si un projet de la Confédération est « matériellement correct, exécutable et susceptible d'être bien accepté » (art. 2 al. 2 LCo). On distingue donc trois critères. En premier lieu, un projet est matériellement correct s'il repose sur des prémisses et des hypothèses causales correctes, qu'il est techniquement approprié et qu'il ne comporte pas d'effets pervers. Les mesures proposées doivent être nécessaires, adéquates et convaincantes. Le deuxième critère permet de vérifier que les aspects relatifs à la mise en œuvre ont été pris en compte, et que les acteurs concernés sont en mesure d'appliquer la législation. On rappellera ici que selon le système institutionnel suisse, ce n'est pas la Confédération, mais les cantons qui sont responsables de la mise en œuvre des lois fédérales. Le troisième critère permet de s'assurer que les buts du projet, ainsi que les moyens prévus pour atteindre ces buts, bénéficient d'un soutien suffisamment large. Cette question est particulièrement importante au vu des possibilités qu'offre le référendum dans le système suisse.

Plusieurs études ont porté ces dernières années sur les effets de la procédure de consultation. Certaines analyses sont peu favorables pour la procédure de consultation. En particulier, celle-ci ne semble guère contribuer à la réduction de conflit. D'une part, lorsque les projets d'actes législatifs sont importants ou conflictuels, la conflictualité perdure dans la phase parlementaire ou référendaire, nonobstant la mise sur pied d'une procédure de consultation. D'autre part, les procédures de consultation sont très coûteuses en temps et rallongent considérablement les processus de décision (Pascal Sciarini, Effets de la consultation au niveau fédéral, in LeGes cahier 2011/2, p. 191 ss, 200). A la connaissance de la Municipalité, aucune étude récente ne se prononce sur l'éventuelle contribution de la procédure de consultation à l'amélioration de la qualité matérielle d'un projet ou de sa mise en œuvre.

2.2 *Procédures de consultation sur le plan cantonal*

La plupart des cantons ne connaissent pas de procédure formelle de consultation. Dans les cantons romands, seuls Fribourg et le Valais ont adopté des règles formelles en la matière. A Fribourg, un chapitre de 12 articles du règlement sur l'élaboration des actes législatifs (REAL ; RSF 122.0.21) régit la procédure de consultation. Pour le Canton du Valais, les bases légales consistent en les articles 94 et 100 de la loi sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs, ainsi que l'article 10 du règlement sur l'organisation de l'Administration cantonale.

La procédure de consultation dans le Canton de Vaud fait l'objet d'une pratique bien établie. L'absence de formalisation permet une certaine souplesse afin de l'adapter au cas particulier. Il n'est pas envisagé de formaliser cette procédure dans le Canton de Vaud (Jean-Luc Schwaar, Procédure de consultation – Canton de Vaud, in LeGes, cahier 2011/2, pp. 221 ss, 227).

Une enquête dans les administrations romandes indique que, dans l'appréciation des différentes fonctions de la procédure de consultation, l'évaluation du degré d'acceptation politique du projet figure nettement en tête. L'exécutabilité du projet arrive en seconde position. La limitation du risque de référendum apparaît également comme important. En revanche, l'apport d'éléments de fond apparaît bien moins important (Caussignac, Comparaison entre cantons romands, in LeGes cahier 2011/2, pp. 205 ss, 215).

2.3 *Procédures de consultation à Lausanne et dans les principales villes suisses*

Une enquête menée au cours du mois de mars 2017 par l'Union des villes suisses (UVS) démontre qu'aucune des principales villes de notre pays ne connaît de dispositions légales ou réglementaires spécifiques sur les procédures de consultation. Des consultations peuvent être menées sur la base de décisions ad hoc des exécutifs communaux.

Comme c'est le cas dans la plupart des cantons et des villes, la réglementation lausannoise ne prévoit pas de procédure formelle de consultation. On relèvera que les projets de lois fédérales comportent souvent des éléments techniques complexes, que la procédure de consultation doit permettre de valider. Cela est rarement nécessaire sur le plan communal. En outre, les questions liées à l'exécution de la législation ou encore la limitation du risque de référendum ne représentent pas le même enjeu sur le plan communal. L'objectif principal pouvant être repris de la procédure de consultation fédérale est celui de vérifier et assurer plus systématiquement un soutien suffisamment large à un projet donné.

A cette fin, les projets à enjeux majeurs pour la Ville font régulièrement l'objet de consultations, adaptées à l'objet en question. A titre d'exemple, en amont de l'adoption par le Conseil communal du rapport-préavis N° 2012/22 « Politique municipale en matière de mendicité – Initiative Stop à la mendicité par métier », le 5 février 2013, qui proposait notamment un nouvel article 87 bis au Règlement général de police en matière d'encadrement de la mendicité, une consultation des milieux concernés avait été menée (associations de soutien, églises, chercheurs, etc.).

Autre exemple, dans le cadre de la définition de la politique municipale en matière de prostitution : une consultation écrite auprès des groupes politiques représentés au Conseil communal et des associations concernées a eu lieu dans le courant du premier trimestre 2015 afin de vérifier l'acceptabilité des principales orientations. Dans un second temps, une table ronde a été organisée, le 25 avril 2015, pour discuter divers points avec l'apport supplémentaire d'une sociologue, de diverses associations de soutien ou de lutte contre la précarité, des riverains intéressés, des promoteurs de la pétition « Pour une ville sans prostitution de rue » et des services de la Ville concernés (Service social Lausanne, Corps de police et Service de l'urbanisme).

A noter également que le Conseil des jeunes de Lausanne est consulté par la Ville sur les principaux projets touchant la jeunesse.

2.4 *Consultations et processus participatifs/démarches participatives*

La procédure de consultation, qui fait l'objet du présent rapport-préavis, doit être distinguée des démarches participatives, qui se sont développées ces dernières années, en particulier sur le plan communal.

Aujourd'hui, la demande sociale s'exprime pour que le système politique où la population choisit ses représentants (démocratie représentative) soit complété par une démocratie plus participative ou plus délibérative qui l'associe plus étroitement, et selon d'autres modalités. La démocratie participative vient en complémentarité, en soutien et en renforcement de la démocratie représentative, et non en concurrence. Les acteurs publics et privés en prennent conscience et s'organisent pour une intégration efficiente de la participation dans les processus de décision. La participation vise à pacifier les relations entre tous les acteurs qui font la ville, à retrouver une confiance mutuelle et à baser les décisions en partant de l'ensemble du champ des possibles, tout en gardant cohérence et efficacité dans les logiques, les pratiques et procédures administratives. L'évolution de la ville, dans toutes ses dimensions, devrait être le fruit du croisement de l'expertise de professionnels de tous horizons (pluridisciplinarité) et de l'expertise d'usage de la population au sens large (habitants, commerces, pendulaires, touristes, etc.).

Les processus de participation se distinguent des consultations à de nombreux égards et en particulier :

- leur but ;
- leur portée ;
- la phase du processus décisionnel ;

- le cercle des destinataires.

Si toute procédure de consultation est une forme de participation, l'inverse n'est pas vrai.

La participation prend place en général en amont d'un projet. Elle doit permettre d'améliorer, de redéfinir et de mettre en question un projet donné. Elle doit en d'autres termes valoriser l'expertise d'usage, en prenant en compte les intérêts des personnes directement concernées par un projet. Sur le plan social, la participation a pour objectif de créer du lien, de construire un réseau d'acteurs, ou de favoriser les synergies. Tout comme les procédures de consultation au sens formel, les processus de participation ont également pour objectif de révéler les résistances, de connaître et de pouvoir anticiper les oppositions à un projet.

Les processus de participation n'obéissent guère à des règles formelles. Il en existe dès lors de multiples types, qui se distinguent par leur portée ou les phases auxquelles elles sont activées. Elles peuvent avoir pour conséquence de conférer un niveau de pouvoirs différencié aux personnes concernées (de la simple information à l'autogestion, en passant par la consultation ou le partenariat).

Du côté politique, la volonté de la Municipalité en termes de participation a été inscrite dans le programme de législature 2016-2021, « Une ambition pour Lausanne ». En ce qui concerne le Conseil communal, plusieurs initiatives ont demandé de mettre en œuvre des démarches participatives dans divers domaines. Du côté de l'administration, de nombreuses démarches participatives ont déjà été menées et un groupe informel (cellule concertation) a été créé pour échanger les expériences. Afin de « professionnaliser » les démarches participatives dans le cadre des nombreux projets de la Ville de Lausanne, la Municipalité a décidé de créer la Plateforme participation (PFP), en partant de la cellule de concertation existante.

2.5 Commissions consultatives

Selon l'article 49 du règlement du Conseil communal et 15 du règlement pour la Municipalité, cette dernière peut instituer des commissions consultatives. Elle en précise les missions et la durée. Elle en nomme les membres en veillant à accorder de un à trois sièges aux membres du Conseil communal. Ces commissions, si leurs missions sont très diverses, représentent des espaces de dialogue entre la Municipalité et l'administration, d'une part, et les partis et les associations représentant la société civile, d'autre part. Les différents projets en cours peuvent y être discutés. Les activités de ces commissions consultatives sont diverses et sont exposées dans le rapport de gestion. Il existe actuellement les commissions consultatives permanentes et assimilées suivantes :

- commission consultative d'urbanisme et des transports (CCUT) ;
- commission tripartite pour l'intégration des immigrés (CTI) ;
- commission consultative d'informatique (CCI) ;
- conseils d'établissements et commissions d'établissements ;
- commission intercommunale des services industriels ;
- commission consultative des naturalisations ;
- commission consultative de la petite enfance ;
- commission consultative des ports ;
- commission consultative des sports ;
- commission consultative de la CPCL ;
- commission consultative des cimetières ;
- commission consultative du logement.

2.6 Aménagement du territoire et urbanisme

Selon l'article 4 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), les autorités chargées de l'aménagement du territoire renseignent la population sur les plans dont la loi prévoit l'établissement, sur les objectifs qu'ils visent et sur le déroulement de la procédure. Elles veillent à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans. Les plans prévus par la loi peuvent être consultés. L'article 3 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions met en œuvre ce principe, en rappelant que l'Etat et les communes informent la population de manière appropriée, conformément aux dispositions de la loi, sur les objectifs et les problèmes relatifs à l'aménagement du territoire, ainsi que sur le déroulement de la procédure d'établissement des plans.

En pratique, chaque commune dispose d'une marge de manœuvre importante pour mettre en œuvre ces articles de lois. Dès lors, la participation de la population peut, par exemple, se limiter à une simple enquête publique précédée d'une soirée d'information publique. Dans d'autres cas, une démarche participative de grande envergure est mise en place. Le choix de la procédure est dicté par l'importance du projet et les moyens à disposition.

Quelle que soit l'importance du projet, la participation est devenue un point incontournable des démarches en matière d'urbanisme, avec des réponses variées, adaptées aux différents contextes et acteurs, la reconversion d'une friche industrielle n'appelant pas les mêmes réponses que la densification d'un quartier d'habitation.

Exemples concrets

Sur le secteur de Migros-Bergières, projet limité prévoyant la création de 80 logements sur le toit du centre commercial, mais avec une forte mobilisation de la population, une démarche participative a été mise en place fin 2016, début 2017 reposant sur trois outils :

- des séances plénières ouvertes à tous, pour ouvrir et clore la démarche ;
- un safari urbain, pour établir un diagnostic partagé avec les acteurs concernés ;
- des séances d'atelier en configuration restreinte pour avancer rapidement avec les acteurs intéressés, sur la définition du projet.

Actuellement en cours, cette démarche a d'ores et déjà permis de faire évoluer le projet de Migros, dans un sens favorable aux demandes des riverains et de préciser les attentes de la population quant aux aménagements des espaces ouverts (parc, place, etc.)

Sur un site comme le quartier de Sévelin présentant une grande diversité d'usagers (actifs, étudiants, habitants, etc.), une double démarche a été mise en place dès 2015 pour répondre à la fois aux nombreuses attentes de court terme des acteurs locaux et lancer la réflexion de plus long terme sur le plan partiel d'affectation (PPA) :

- « Sévelin 2015 – 2016 ... » : des ateliers pour réfléchir ensemble à l'avenir du quartier et un laboratoire pour faire vivre le quartier en transition. Dans ce cadre, plusieurs aménagements provisoires ont pu être réalisés en lien étroit avec la population (guinguette de Sévelin, aménagement paysagers, etc.) ;
- « Sévelin demain » : un groupe de suivi restreint et un safari ont été mis en place pour associer les acteurs le souhaitant à la conception des deux PPA prévus sur le site. Le groupe de suivi s'est réuni régulièrement tout au long de l'année 2015 et a été associé à toutes les phases de développement du projet.

Dans le quartier des Boveresses, à l'occasion de l'élaboration d'un PPA pour permettre la réalisation d'une cinquantaine de logements dans un site avec une forte implication locale des habitants et de la maison de quartier, la démarche suivante a été mise en place :

- exposition publique, avec des panneaux d'exposition et des carnets de jeux adaptés aux enfants, pour mieux toucher ce public spécifique ;
- safari urbain ;
- soirée d'information publique.

Il est par ailleurs rappelé que les différentes procédures de planification sont systématiquement présentées et débattues en CCUT. Certains dossiers majeurs, tels la révision du Plan directeur communal, ont donné lieu en 2013 et 2014 à de nombreuses séances de présentation devant cette instance consultative.

Enfin, rappelons que des démarches ambitieuses avec des moyens dédiés importants sont mis en œuvre dans des projets phares comme Pôle Gare (quartier des Fleurettes, place de la Gare, etc.) ou Métamorphose (ateliers des Plaines-du-Loup, tables rondes pour les Prés-de-Vidy, atelier participatif avec les principales associations concernées pour le PPA du Stade P. de Coubertin, etc.).

3. Réponse de la Municipalité à la motion

Les motionnaires demandent à la Municipalité de présenter au Conseil communal une disposition légale prévoyant l'organisation formelle de consultations au niveau communal.

Comme cela ressort des paragraphes qui précèdent, l'absence de procédure formelle ne signifie en aucun cas que, actuellement, les projets d'importance portés par la Municipalité ne font pas l'objet de « consultation » avant leur adoption. Au contraire, les milieux intéressés sont régulièrement associés à l'élaboration des principaux projets menés par la Ville. Les projets d'importance suivent des procédures adaptées à leur contexte.

La Municipalité est toutefois consciente de la nécessité de rendre les processus plus transparents et plus objectifs. Le Programme de législature 2016-2021 de la Municipalité va dans ce sens. Les démarches participatives, en particulier, sont en cours de « professionnalisation » par la création de la Plate-forme participation. En réponse à la présente motion, la Municipalité propose ensuite de compléter le dispositif par une nouvelle disposition dans le règlement pour la Municipalité prévoyant le principe selon lequel elle consulte les milieux intéressés sur les projets importants d'actes soumis au Conseil communal susceptibles de référendum. Peuvent être visés les règlements les plus importants, soit les normes générales et abstraites soumises au Conseil Communal. L'importance peut dépendre de l'ampleur d'un projet (notamment portée financière, économique, écologique, sociale ou culturelle), de ses répercussions sur un large public ou encore de sa portée politique. C'est à la lecture de ces différents éléments que la Municipalité pourra décider d'ouvrir une consultation préalable sur un projet relevant de la compétence du Conseil communal. Un projet important, non contesté ou n'étant pas susceptible de susciter une opposition significative, que ce soit du Conseil communal, des milieux concernés ou de la population en général, ne saurait, pour des questions d'économie de procédure évidentes, faire l'objet d'une consultation sur le plan communal.

Les modalités d'application de cette disposition (cercle des destinataires, procédure, évaluation des résultats), ainsi que ses liens avec les autres modes de participation, tels qu'évoqués dans le présent rapport-préavis, pourront faire l'objet d'une directive municipale. Il importe en effet de laisser une marge de manœuvre suffisante à la Municipalité dans sa mise en œuvre : cette disposition doit permettre de mettre en œuvre des consultations adaptées à chaque type de projet, en coordination avec d'autres formes de participation, avec pour objectif de vérifier et assurer plus systématiquement un soutien suffisamment large aux projets lausannois majeurs tout en évitant de rallonger et d'alourdir les processus décisionnels.

4. Cohérence avec le développement durable

Néant.

5. Aspects financiers

5.1 Incidences sur le budget d'investissement

Ce rapport-préavis n'a pas d'incidence sur le budget d'investissement de la Ville.

5.2 Incidences sur le budget de fonctionnement

Ce rapport-préavis n'a pas d'incidence sur le budget de fonctionnement de la Ville.

6. Conclusions

Eu égard à ce qui précède, la Municipalité vous prie, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le rapport-préavis N° 2017/36 de la Municipalité, du 30 août 2017 ;

ouï le rapport de la commission nommée pour examiner cette affaire ;

considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

décide :

1. d'adopter le projet suivant d'article 15 bis nouveau du règlement pour la Municipalité de Lausanne :
« La Municipalité consulte les milieux intéressés sur les projets importants d'actes soumis au Conseil communal susceptibles de référendum » ;
2. de fixer l'entrée en vigueur de cette révision le 1^{er} janvier 2018 ;
3. d'adopter la réponse à la motion de M. Pierre-Antoine Hildbrand, Mme Florence Bettschart et consorts « Consultations communales : un retard qui fait gagner du temps ».

Au nom de la Municipalité :

Le syndic :
Grégoire Junod

Le secrétaire :
Simon Affolter