Zeitschrift: Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 37 (1965)

Heft: 11

Artikel: La grande mue lausannoise : une ville, plusieurs communes

Autor: Jaton, Rolande

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-125886

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 11.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

La grande mue lausannoise

Une ville, plusieurs communes

par Roland Jaton, conseiller communal

Périodiquement, le problème du «Grand Lausanne» est évoqué devant le Conseil communal de la capitale vaudoise.

Au moment où le corps électoral lausannois a renouvelé, pour une nouvelle législature, un conseil qui sera nécessairement appelé à s'occuper de plus en plus des relations entre Lausanne et la dizaine de communes qui l'entourent, il est opportun d'examiner les divers moyens par lesquels une collaboration peut s'établir entre les communes et d'apprécier la valeur des solutions apportées à un problème dont l'importance n'échappe à personne et qui, du reste, semble rencontrer un intérêt toujours plus marqué dans l'opinion publique.

Les communes vaudoises sont dotées de la personnalité morale ou juridique, et jouissent d'une certaine autonomie; leur existence est garantie par la Constitution; elles sont toutes placées sur un pied d'égalité juridique. Leur tâche ne consiste pas seulement à administrer les biens qu'elles possèdent, mais encore à exploiter un nombre toujours plus élevé de «services publics», dont les uns leur sont du reste imposés par la loi (la police locale, par exemple). Pour d'autres services publics, elles peuvent en confier l'exploitation à un concessionnaire (par exemple l'alimentation en eau potable). Elles peuvent enfin, sous certaines conditions, ériger une activité déterminée en un service public, qu'elles exploitent elles-mêmes ou font exploiter par un concessionnaire (pompes funèbres.) En principe, les services publics d'une commune sont donc l'affaire des autorités et de l'administration de cette commune elle-même. Cependant, la loi vaudoise de 1956 sur les communes a prévu trois formes de collaboration: «l'entente intercommunale», «l'association de communes» et «la fusion».

De la convention à la fusion

Par «l'entente intercommunale», deux ou plusieurs communes concluent une convention – naturellement soumise à la ratification du Conseil d'Etat pour exploiter «en commun» un service public «sans personnalité juridique». C'est l'exemple du Service intercommunal de taxis que Lausanne a mis sur pied récemment, avec quelques communes voisines. On peut aussi recourir à ce mode de collaboration pour utiliser en commun un bien affecté à un service public, ainsi un bâtiment scolaire qui recevrait les classes de deux communes.

L'entente intercommunale convient aux services publics qui n'exigent pas de grosses installations, c'est-à-dire ceux où il n'y a pas de patrimoine à gérer. Pour le Service intercommunal de taxis, les communes intéressées ont essentiellement élaboré un «règlement intercommunal sur les taxis» et mis en place quelques organes intercommunaux; il n'était nullement nécessaire de doter ce service de la personnalité morale et de le rendre ainsi autonome.

Au contraire, «l'association de communes» est une personne morale de droit public. C'est pourquoi cette solution est la mieux adaptée lorsqu'il s'agit, pour exploiter un service public, de gérer un patrimoine commun. C'est ce qu'ont compris les communes de Vevey et Montreux, qui ont constitué une association de communes pour construire et exploiter leur usine d'épuration des eaux usées.

L'association de communes est constituée à peu près comme une association de droit privé, avec ses statuts et ses organes, mais elle doit être ratifiée par le Conseil d'Etat. L'organisation doit être naturellement démocratique, avec un organe exécutif et une assemblée générale, chaque commune étant représentée au sein de l'association. Les biens affectés au service public deviennent propriété de cette dernière.

Avec la «fusion de communes», tous les services publics de toutes les communes intéressées, ainsi que tous leurs biens, sont réunis entre les mains d'une «nouvelle» commune, qui prend la place des communes fusionnantes et les fait ainsi disparaître.

Le trait commun à ces trois modes de collaboration est qu'ils présupposent tous l'exploitation en commun des services publics, ce qui signifie que toutes les communes intéressées traitent sur un pied de complète égalité juridique (ce qui, fort heureusement, n'empêche nullement de tenir compte des inégalités de fait, par exemple de l'importance relative des communes entre elles). Même dans la fusion, l'égalité est sauvegardée, puisque les communes qui fusionnent conservent leur autonomie et leur indépendance jusqu'au jour où elles disparaissent simultanément, pour faire place à une «nouvelle» commune.

De la concession à l'annexion

On peut imaginer d'autres solutions. En matière de correction fluviale, la loi prévoit la constitution d'une «entreprise de correction fluviale», qui est un «établissement de droit public», doté de la personnalité morale. Mais, en raison même de son but, cet établissement n'est que

temporaire: il est dissous lorsque la rivière est corrigée. C'est pourquoi son organisation est très sommaire; il est du reste placé sous la surveillance directe de l'Etat.
La loi sur la protection des eaux contre la pollution prévoit également une entreprise de ce genre, mais uniquement pour la construction d'une usine destinée à épurer les eaux de plusieurs communes. Il s'agit donc également d'une institution à caractère temporaire. L'Etat a dû prévoir cette solution, pour pouvoir imposer au besoin la construction d'une station d'épuration intercommunale, au cas où les communes intéressées ne parviendraient pas à se mettre d'accord.
On peut aussi envisager la «concession», par laquelle une commune confierait à une autre l'exploitation de l'un de ses services publics. La validité d'une telle convention est controversée, précisément parce que les communes doivent rester sur pied d'égalité, alors que le concessionnaire est par définition subordonné au concédant. En fait, on ne connaît pas d'exemple d'une commune vaudoise qui ait recouru à cette solution.
On peut aussi envisager «l'annexion», par laquelle une commune disparaîtrait pour se fondre non dans une nouvelle commune, mais dans une commune existante. Il est clair que la loi n'a pas prévu l'annexion, puisque l'existence des communes est garantie par la Constitution. Mais, comme on va le voir, il n'est pas du tout exclu qu'un jour ou l'autre, on en arrive à cette solution, même si on la pare d'un autre nom!
En effet, la fusion est pratiquement impossible avec une commune comme Lausanne. Le peuple lausannois n'acceptera jamais que Lausanne change de nom. Dès lors, toute fusion d'une commune voisine avec Lausanne ne serait en réalité qu'une annexion, la commune suburbaine disparaissant pour n'être plus qu'un quartier lausannois, conservant tout au plus son originalité (comme Ouchy et sa pittoresque commune libre) ou, peut-être, une très petite autonomie en devenant ce que la loi appelle une fraction de commune. Nos édiles lausannois sont résolument hostiles à l'association de communes.

La tache d'huile administrative

Jusqu'ici, à de très rares exceptions près, la Municipalité a toujours choisi des solutions qui ne sont pas prévues par la loi sur les communes et qui sont très particulières, encore qu'elles s'expliquent fort bien historiquement. La Municipalité traite en effet de cas en cas, c'est-à-dire pour un service public déterminé à la fois, et ne passe une convention qu'avec une seule commune, évidemment parce que, jusqu'ici, les communes voisines se sont adressées à elle à tour de rôle, voyant aisément leur propre intérêt et beaucoup plus difficilement celui de toute la région lausannoise, du «Grand Lausanne» précisément.
Par ces conventions, qui ne sont du reste pas toujours soumises à la ratification du Conseil d'Etat, ni même à celle du Conseil communal, auquel on ne demande que les crédits nécessaires, la commune de Lausanne ne s'engage jamais à exploiter un service public en commun avec une autre commune; elle met les habitants de cette commune au bénéfice des prestations de son propre service public (eau, gaz, électricité).
Comme toutes les grandes administrations, l'administration lausannoise a une propension naturelle à étendre le champ de son activité et, partant, ses pouvoirs et sa puissance, en se rendant aussi indépendante que possible, même à l'égard des autorités politiques dont elle dépend. Dès lors, elle n'envisage pas volontiers de partager ce qu'elle tient pour sa chose avec une autre administration moins importante.
Or, à partir du moment où ce mode de faire se généralise et se systématise, il devient une ligne de conduite, voire une politique. On aperçoit immédiatement l'aboutissement de cette politique: peu à peu, tous les services publics des communes voisines seront exploités par l'administration lausannoise, les habitants de ces communes seront, comme les Lausannois, des usagers directs des services lausannois, et, enfin, les autorités de ces communes seront réduites au rôle d'agences de l'administration lausannoise. On peut en effet fort bien concevoir, par exemple que, par des conventions successives, Lausanne fasse bénéficier peu à peu les habitants de tout le «Grand Lausanne» des services de sa Police judiciaire municipale, puis de sa Brigade de circulation, enfin de toute sa Police municipale!
Au bout de ce chemin, on aura des autorités communales suburbaines qui ne serviront pratiquement plus à rien et qui pourront être avantageusement remplacées par quelques fonctionnaires «résidents». Il ne faudra dès lors pas grand-chose pour provoquer la suppression de ces autorités et la disparition de ces communes.
Bien entendu, si, chez nos voisins, certains esprits soupçonnent Lausanne, ses habitants et ses autorités de rechercher l'annexion des communes suburbaines, personne n'y songe à Lausanne même, en tout cas pas au sein des autorités.

135 nouveaux HLM à Lausanne

Par voie de préavis, la Municipalité de Lausanne demande au Conseil communal de pouvoir constituer un droit de superficie sur une parcelle d'environ 8265 m², propriété de la commune. Cette parcelle est située à la Borde (anciens abattoirs).

La parcelle en question serait mise à la disposition de la fondation «Le Logement ouvrier» qui a reçu pour mission d'y construire trois immeubles de huit étages sur rez-de-chaussée comprenant 135 appartements à loyer bas ainsi que des locaux artisanaux et commerciaux. La construction d'un quatrième immeuble a déjà commencé. Au total, 225 appartements à loyer bas seront mis sur le marché dans le courant de l'année prochaine.

Les locaux artisanaux et commerciaux qui constitueraient l'infrastructure de ces bâtiments locatifs sont eux aussi très importants, puisqu'ils totaliseraient environ 10000 m² de surface locative constituée par des magasins, bureaux, ateliers d'imprimerie, ateliers artisanaux, dépôts, caves à fromage, ainsi qu'un garage souterrain permettant de loger une centaine de voitures.

Le coût total des immeubles d'habitation (un quatrième est déjà en construction) a été devisé à 12 670 000 fr., et le coût des locaux artisanaux et commerciaux à 7 480 000 fr., ce qui représente un coût total des travaux de 20 150 000 fr., sans le terrain. Ce dernier serait mis gratuitement à disposition par la commune, sous forme de droit de superficie pour une durée de soixante-dix années.

Quant au financement, il serait assuré à raison de 95% du coût total des constructions par un prêt hypothécaire 1er rang, lequel bénéficierait de la caution de la commune. Le 5% restant serait couvert en partie par les fonds propres de la fondation et en partie par un prêt chirographaire qui serait accordé par la commune à ladite fondation. La construction des quatre immeubles d'habitation doit être réalisée dans le cadre de la loi cantonale sur le logement du 8 décembre 1953. La commune et l'Etat prendront par conséquent en charge chacun la moitié de la différence d'intérêt entre le taux du prêt hypothécaire 1er rang, probablement 4¼ %, cela pendant vingt ans. Cette prise en charge entraînerait pour l'Etat et la commune une annuité ordinaire totale de 240 740 fr., ce qui représente pendant vingt ans un appui financier de 4 814 800 fr. sans les intérêts composés. En outre, la commune verserait encore une annuité extraordinaire de 33 800 fr. pendant vingt ans, soit au total 676 000 fr. sans les intérêts composés, annuité qui serait destinée à couvrir les charges occasionnées par des frais de construction extraordinaires. Les appuis financiers totaux qui seraient accordés par la commune de Lausanne pour la réalisation de ces constructions dépasseraient donc en vingt ans le montant de 5 000 000 fr.

La Municipalité peut du reste répondre aisément que, par exemple, dans le domaine de l'épuration des eaux, elle traite à la fois avec onze communes suburbaines, en vue de mettre sur pied une convention pour la construction et l'exploitation de la station d'épuration de Vidy, dite la «STEP». Mais, là non plus, il ne s'agit pas d'une exploitation en commun d'un service public. Lausanne, qui a déjà construit son usine, dont elle est propriétaire, épurera les eaux des onze autres communes, avec les siennes, à la décharge de ces communes. La «STEP» n'est pas une usine intercommunale, et il n'y aura pas de service public intercommunal. Cependant, à la différence de ce qui s'est passé pour d'autres services publics, les habitants des communes voisines dépendront beaucoup plus de leurs propres autorités. Il reste donc que, dans toutes ces conventions, l'égalité juridique entre Lausanne et les autres communes voisines est détruite et que l'on tend peu à peu vers l'annexion, qu'on le veuille ou non.

Certes, on peut fort bien préférer cette évolution à une autre et considérer que l'avenir de Lausanne est de devenir une grande ville, avec un territoire plus grand, c'est-à-dire une commune politique plus grande et plus populeuse. Mais on peut aussi considérer que cette évolution ne correspond ni à l'intérêt des populations qui nous entourent, ni à celui de la population lausannoise, car la centralisation et le gigantisme sont contraires à nos mœurs et à notre conception de la vie en collectivité.

Il ne s'agit pas d'en rester à un particularisme étroit. Le «Grand Lausanne» doit se faire et se fera nécessairement. Mais la solution la plus conforme à notre tradition et à notre esprit consiste à maintenir les communes politiques et, pour cela, sauvegarder ce qui fait leur substance. Il faut désormais créer des «services publics intercommunaux», dotés de la personnalité juridique quand cela est nécessaire, en suivant l'exemple du Service intercommunal de taxis. Ainsi, on créera un «Grand Lausanne» qui sera une ville en soi, mais composée d'entités politiques, les communes, qui en seront les membres actifs, la contrôleront et l'enrichiront de leurs caractères propres et de leur originalité.

R. J.