

# Lausanne-Paris

## ou l'alignement et l'esthétique au tournant du siècle

*J.-P. Gaudin*

*Laboratoire Théories des mutations humaines*

*CNRS - Université Paris VIII*

*ENCP - La Courtine*

*93194 Noisy-le-Grand*

### Résumé

La législation de l'alignement, qui paraît aujourd'hui plutôt anodine, a été jugée décisive à Lausanne comme à Paris au début du siècle parce qu'elle constituait alors un des premiers outils de gestion de l'extension urbaine.

L'application de mesures interventionnistes équivalentes en Suisse et en France a pris cependant des orientations particulières en fonction des configurations spécifiques dans lesquelles elle s'insérait. En France, l'application de l'alignement dans les plans d'extension s'échangeait de fait contre un aménagement public de voirie, générateur de plus-value pour les petits propriétaires. C'est dont à l'échelle de chaque parcelle que s'opérait, par le biais des alignements, le partage de la rente foncière entre les propriétaires et la municipalité. A Lausanne, les négociations entre ces acteurs se sont par contre nouées souvent à l'occasion du morcellement de grandes propriétés bourgeoises. C'est à l'échelle de quartiers entiers qu'émergeait dans ce cas un aménagement concerté, modulé en particulier en fonction de considérations esthétiques.

### Summary

Building-line legislation, which is taken for granted today, was considered crucial in Lausanne, as well as in Paris, at the beginning of this century, because it was one of the first tools of urban expansion.

The implementation of interventionist measures (similar in Switzerland and in France) took on different aspects depending on local landowning conditions. In France the implementation of the building line to urban expansion projects was actually exchanged for the development of a public sewage system, which increased landowners' property values. By way of an alignment on a plot-to-plot scale, the ground-rent was divided up between the landowners and the municipality. On the other hand, in Lausanne the negotiations between the municipality and those concerned were often finalized when it came to parcelling the large bourgeois estates. In this case, a concerted development project emerged at the neighbourhood level, conceived in accordance with aesthetic values.

### 1. Esquisse d'un parallèle entre Lausanne et Paris

On peut esquisser un parallèle entre les codifications de l'extension définies en France et à Lausanne, au tournant du siècle. D'abord parce que circulent entre ces cas de figure un faisceau de citations croisées. Si, lors de l'élaboration entre 1891 et 1897 de la première réglementation lausannoise, les références faites à l'urbanisme haussmannien sont nombreuses <sup>1</sup>, l'équipe de la Section d'hygiène urbaine et rurale du Musée Social évoquera souvent de son côté le plan d'extension de Lausanne, présenté en exem-

<sup>1</sup> Voir Préavis du règlement du plan d'extension, 1894.



Fig. 1a Lausanne à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. L'importance des vues. Vue de l'est en 1781. Aquarelle de H. Rieser (?). (Photographie aux Archives pour l'histoire de l'art en Suisse, Bâle.)



Fig. 1b Lausanne en 1782, vue du nord-est. Dessin de Sigismond Wagner (Musée du Vieux-Lausanne).

Fig. 1a & b Lausanne at the end of the eighteenth century. These illustrations show the importance of views.

ple à propos des alignements prévisionnels, de l'expropriation en profondeur et de la participation des riverains au coût des travaux. La première mention apparaît lors du congrès de l'Association Générale des Hygiénistes et Techniciens Municipaux de 1908. Dans la revue de cet organisme ou dans celle du Musée Social, on relève ensuite des évocations plus ou moins détaillées du cas lausannois de la part de G. Bechmann, A. Rey, G. Risler, R. de Clermont. Ce plan est encore donné en référence par Beauquier en 1909 dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi sur l'extension et par Cornudet dans sa conférence à l'exposition "*La cité reconstituée*" en 1916.

Ce lien entre le plan de Lausanne et la démarche haussmannienne <sup>2</sup> ne doit pas masquer cependant un changement de perspective: la réglementation de voirie à Lausanne était tournée essentiellement non vers l'aménagement des quartiers existants comme à Paris, mais vers l'extension urbaine.

## 2. L'extension urbaine à Lausanne

Dans le règlement de plan d'extension adopté en 1897, le raisonnement à propos des alignements <sup>3</sup> s'organise en deux temps. Les alignements concernant les voies en projet sont opposables aux propriétaires, et ce sans indemnisation possible. Mais la servitude *non aedificandi* correspondante n'est valable que 20 ans maximum; au-delà on considère qu'il y a préjudice grave pour le propriétaire, la contrainte imposée n'ayant pas eu de contrepartie sous forme de travaux publics engagés par la ville. La limitation du droit de propriété est donc assortie d'un aménagement public chronologiquement bien défini, et qui peut s'avérer contraignant pour les finances locales. Mais cette démarche initiale dans le plan d'extension lausannois sera révisée dès 1904. L'horizon des vingt ans subsiste avec ses implications financières, mais le champ d'application de ce dispositif devient plus limité. On distingue en effet alors très nettement deux types de documents, le plan directeur d'extension et les plans de quartier. Les seconds, définis en détail, servent de cadre à des projets précis et programmables pour deux décades; ils sont le moyen de réalisation du premier qui n'est qu'un canevas général et hypothétique. Les plans de quartier, conçus après ample discussion avec les propriétaires concernés par des expropriations, des alignements ou des contributions aux travaux, sont seuls opposables.

Pourquoi pareille évolution entre ces deux formes de mise en oeuvre de l'extension urbaine?

Sans doute pour limiter l'engagement des finances publiques à des programmes de travaux précis et suffisamment restreints, sans avoir à payer cette forme de "dédit" qu'est l'indemnisation du propriétaire frappé par des alignements non suivis de travaux dans le délai prévu de 20 ans. Mais on ne saurait s'en tenir à cette explication, lorsqu'on considère que les premières dispositions sur les plans d'extension étaient très contraignantes à l'égard des propriétaires fonciers. Le règlement de 1897 ouvre en effet droit à une expropriation en profondeur, jusqu'à 20 mètres au-delà de l'alignement

<sup>2</sup> Cette continuité, fortement soulignée dans le thèse de J.L. Truan (influence des modèles urbains sur l'urbanisme lausannois. EPFL, 1981), correspond bien au rôle central joué à la Section d'hygiène urbaine et rurale par des hommes comme Bechmann et Forestier, anciens collaborateurs d'Alphand. Mais il ne faut pas la surestimer, en omettant l'influence, dans ce cas, de la législation prussienne (Loi de 1875).

<sup>3</sup> Le terme d'alignement ne recouvre pas très exactement les mêmes réalités techniques à Lausanne et en France: dans ce dernier pays, c'est la limite légale de la voie publique; dans la conception suisse, c'est la limite d'implantation des bâtiments qui peut coïncider avec la voie ou être en recul. La réglementation s'impose donc ici directement à la localisation du bâti. Le parallèle que nous proposons reste cependant fondé car dans le deux cas est visée une démarche d'extension menée par le biais de servitudes d'implantation.

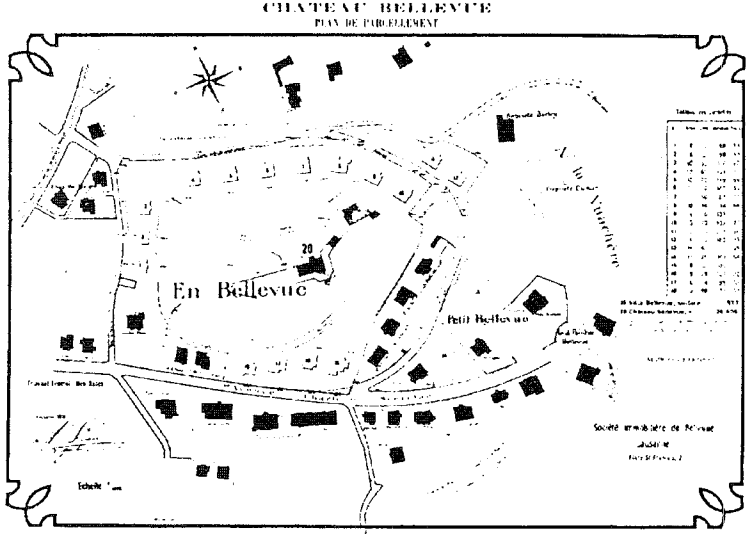


Fig. 2 Plan de parcellement du Chateau Bellevue à Lausanne, 1911.

Fig. 2 The Bellevue Castle Estate in Lausanne: a map of the plots, 1911.

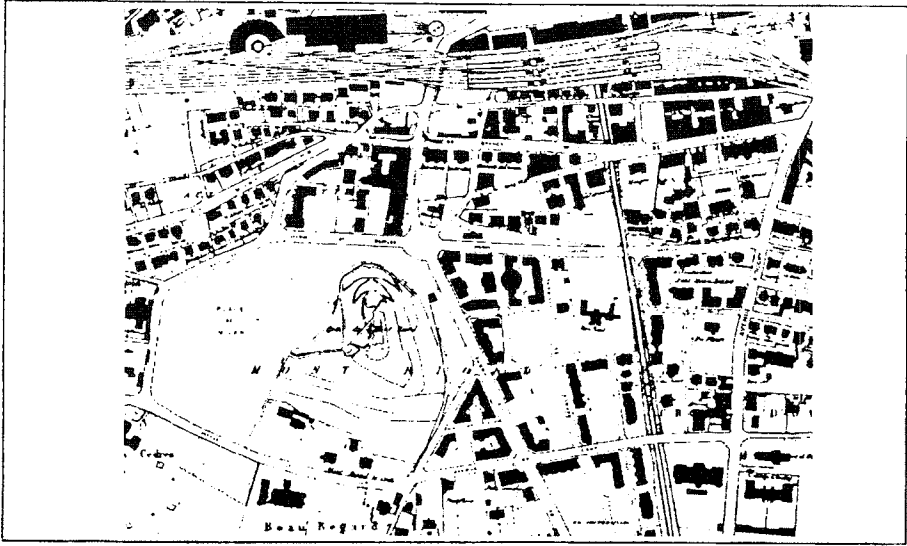


Fig. 3 Lausanne, Montriond, 1912. Le système viaire à l'assaut du site.

Fig. 3 Lausanne, Montriond, 1912. The road system's attack on the sight.

(article 13). Un auteur comme Grillet considère même que c'est là la principale fonction du plan d'extension défini à Lausanne <sup>4</sup>.

L'opposition potentielle des propriétaires à cette législation semble, sinon inexistante, du moins complètement voilée dans les débats de l'époque. Explicitement, en effet, il ne sera question dans les discussions que de la préservation de l'esthétique des villes et du pittoresque urbain. Aux rues de large gabarit, tracées au cordeau dans un souci à la fois d'hygiène et de circulation, on oppose la sinuosité, l'inscription dans le site, les places asymétriques. Un vif débat politique se noue ainsi de 1902 à 1904 à Lausanne autour des idées de Charles Buisson et de Camillo Sitte. Et c'est notamment au nom d'une prise en compte détaillée des formes urbaines existantes qu'est révisé le règlement initial dans un sens plus limitatif; les alignements de voies nouvelles dépendront dorénavant des plans de quartiers définis portion par portion et ajustés en fonction des situations locales, à l'intérieur de la trame générale du plan directeur d'extension de l'agglomération.

En première analyse, cet infléchissement du propos initial marque la prééminence des intérêts liés au tourisme dans la politique lausannoise. Car l'esthétique et le pittoresque évoqués par les opposants concernent les promenades publiques, les vues sur les montagnes et le lac, les silhouettes de la vieille ville. C'est la fréquentation de Lausanne par le tourisme qui, dans le débat de l'époque, justifie cette démarche <sup>5</sup>. Mais, la volonté d'adaptation détaillée aux situations locales des différents quartiers de l'agglomération laisse aussi paraître un autre propos: ménager des possibilités de négociations circonstanciées avec les propriétaires du sol et les compagnies immobilières. Le règlement révisé de 1903 à 1904 insiste dans cette perspective sur l'idée que les contributions au coût des travaux demandées aux riverains se mesureront en détail, en fonction d'un ajustement des tracés tenant compte des immeubles déjà bâtis et des aménagements que les propriétaires pourraient entreprendre de leur plein gré <sup>6</sup>. Dans ce même esprit de transaction, il est opéré une distinction principale entre deux catégories de voies urbaines: celles ayant véritablement un caractère d'artères publiques (infrastructure primaire liant les quartiers et formant le réseau structurant), où s'appliquent les règles d'alignement; et celles "qui sont destinées à desservir des terrains à bâtir et qui répondent par conséquent à des intérêts privés" <sup>7</sup>, où cette réglementation ne s'applique pas, du moins autoritairement.

Pour le réseau primaire, lui-même, la négociation est aussi laissée ouverte par le biais de consultations approfondies avec les propriétaires, menées dans le cadre des plans de quartier: "il a donc été entendu que l'adoption définitive des alignements n'aurait lieu que successivement, après avoir entendu les propriétaires des immeubles traversés par les nouvelles artères. Si l'on observe les égards auxquels ils auront droit, en mettant de côté les oppositions justifiées, le public n'aura qu'à se louer du plan d'extension" <sup>8</sup>. C'était là élargir l'esprit de l'enquête d'utilité publique et le tourner résolument vers la création de quartiers nouveaux opérée par le biais d'engagements et de concessions réciproques entre propriétaires et collectivités publiques.

<sup>4</sup> "Ce texte n'a été mis au point que dans un but précis: prévoir le mode d'exécution de certains travaux de voirie. A cette époque, l'administration municipale de Lausanne était en effet gênée dans l'exécution de ses projets par l'absence de toute loi d'expropriation pour cause d'utilité publique". A. Grillet, *Les alignements en droit marocain*, Sirey, 1936, page 3.

<sup>5</sup> A la fin du XIXe siècle, l'industrie est très marginale à Lausanne. La ville est d'abord le centre d'un arrière-pays rural et un lieu de passage et de villégiature.

<sup>6</sup> Voir Préavis municipal du 15 octobre 1903, in *Bulletin technique de la Suisse romande* 1904, page 372.

<sup>7</sup> Thèse défendue par l'Union des villes suisses en 1902.

<sup>8</sup> B. Van Muyden, *Pages d'histoire lausannoise*, Bridel 1911, page 567.

L'alignement, dont la rigueur de principe posée à Lausanne en 1897 apparaît ainsi nuancable aux termes du règlement de 1904, est devenu une "force de dissuasion". C'est-à-dire une menace potentielle, utile à la municipalité pour orienter de manière négociée une urbanisation qui reste avant tout fondée sur la valorisation des capitaux privés. Du moins là où c'est rentable. Car les plans d'extension de Lausanne<sup>9</sup> instaurent en fait un partage de l'agglomération en deux: dans les quartiers Ouest et Sud, au nom de l'esthétique, on adopte des tracés sinueux et des prescriptions flexibles; dans les zones Nord et centrale continuent de s'appliquer des règles d'alignement plus rigides, marquées par une logique de circulation et une vision hygiéniste. Or, les uns sont les quartiers d'habitat cossu et petit bourgeois, où se construisent immeubles de qualité et villas; les autres sont plus populaires et concentrent les "casernes à habiter". C'est dire en même temps les limites de cette négociation que représentent les alignements: l'urbanisme "pittoresque" des quartiers résidentiels de Lausanne, où le prix des terrains est fonction de la qualité du site, n'apparaît concevable que là où il n'y a pas de contradiction marquante entre les intérêts des rentiers fonciers et de la promotion immobilière. Car, dans ces quartiers Ouest et Sud, ce sont les grandes familles locales qui, au début du XXe siècle, fractionnent directement leurs domaines ancestraux aux portes de la ville (ce qu'on appelle à Lausanne les "campagnes"). Lotissant de vastes propriétés et parfois construisant (par le biais de compagnies immobilières dont ils sont proches), ces grands possédants<sup>10</sup> peuvent aisément négocier l'ensemble des formes urbaines et du "cadre de vie" de ces quartiers avec la municipalité. L'alignement, dans ce contexte, se situe à l'intersection d'un processus de mise en valeur à grande échelle de capitaux fonciers et bancaires<sup>11</sup> et d'une réglementation négociée, émergeant au nom de l'esthétique.

### 3. L'alignement à Paris

Quant à la législation française sur les plans, elle s'infléchira aussi, parallèlement à cette réglementation initiale de Lausanne qui l'avait tant inspirée. Dès les premières discussions parlementaires, en 1915, les rapports entre alignements et plans d'extension sont l'objet d'un débat vif et prolongé. Et ceci est l'occasion d'une véritable critique frontale à l'encontre de l'idée de plan d'extension, la seule nettement exprimée d'ailleurs tant à la Chambre qu'au Sénat, de 1915 à 1919. L'offensive est menée par le député Sibille qui fonde son argumentation centrale sur l'idée que le plan d'extension défendu par le rapporteur Cornudet est inutile car il ne fait que reprendre des démarches et des dispositions déjà préexistantes. "J'ai dit que l'idée n'était pas nouvelle et et qu'en somme depuis 1807 les villes sont obligées d'avoir un plan d'extension. Puisque les communes doivent, depuis qu'une loi datant du début du XIXe siècle les y oblige en matière d'alignements, établir un "plan général", qu'apporte en effet un nouveau texte qui par ailleurs restreint la marge de manoeuvres des élus locaux ?" Tout au long du débat, M. Sibille joue ainsi de l'ambiguïté des termes (entre plan général d'extension et plan général d'alignement), introduisant probablement le doute et la perplexité chez ses collègues, car le quiproquo ne sera formellement levé qu'à la fin de la discussion générale. Il apparaît alors que, si dans tous les cas il est question d'une même procédure, l'alignement, sa portée et sa valeur opératoire s'élargissent nettement dans le cadre législatif proposé par Cornudet. Car la procédure d'alignement, entraînant des servi-

<sup>9</sup> Plan directeur de 1905 et plan du quartier Sud-Ouest proposé en 1904.

<sup>10</sup> D'autant qu'ils ont des alliés directs à la municipalité ...

<sup>11</sup> Proche sur ce point du processus déclenché à Paris par les travaux d'Haussmann.

tudes, devient alors applicable même en cas de substantiels élargissements de la voie, et surtout elle s'appliquerait aux voies en projet, et par conséquent non seulement au périmètre urbanisé mais à l'ensemble de la commune <sup>12</sup>. C'est cette conception nouvelle qui fut en définitive adoptée en France par la Chambre des Députés puis le Sénat.

L'impact de l'argumentation du député Sibille ne peut néanmoins pas être attribué à la seule ambiguïté des mots et aux incertitudes juridiques que cela entraînait. Son propos central s'accompagnait en effet de plusieurs raisonnements secondaires stigmatisant l'alourdissement de la tutelle, tant administrative que technique, que ne manquerait pas de provoquer le projet Cornudet. Ce qui valorisait en somme le plan d'alignement réglementé par la loi de 1807, c'était non seulement sa préexistence, mais aussi son respect des libertés communales, thème politique majeur en France au tournant du siècle.

On voit donc comment, chez les députés conservateurs, l'autonomie communale n'est pas dissociable de l'intervention la plus limitée possible sur les alignements ... et donc aussi la moins gênante pour les propriétaires fonciers et les contribuables. La cause de l'intangibilité du droit de propriété épouse ici habilement celle de l'autonomie locale. Cet élargissement de l'opposabilité des alignements sera en effet combattu d'emblée par les forces politiques et professionnelles dont les intérêts sont menacés. "L'Union de la propriété bâtie" s'émeut dès 1913, lors des premières propositions de loi, établissant un lien entre ses inspirateurs et ceux de la loi de santé publique de 1902 dont elle critique très vivement le caractère contraignant pour les constructeurs et les logeurs: c'est l'époque où tout ce qui est légitimé au nom de l'hygiène paraît menacer les prérogatives des propriétaires immobiliers et fonciers. L'Union pense cependant trouver quelques apaisements en considérant que les commissions départementales et la commission supérieure d'aménagement comprendront nécessairement en leur sein des membres des chambres syndicales de propriétaires. Et Cornudet, comme ce lobby, peut estimer que s'il y a eu des concessions demandées aux propriétaires, elles restent limitées dans le cadre de sa proposition sur les plans d'extension, où l'expropriation est disjointe et la municipalisation extensive du sol entravée (contrairement aux précédents de la législation prussienne).

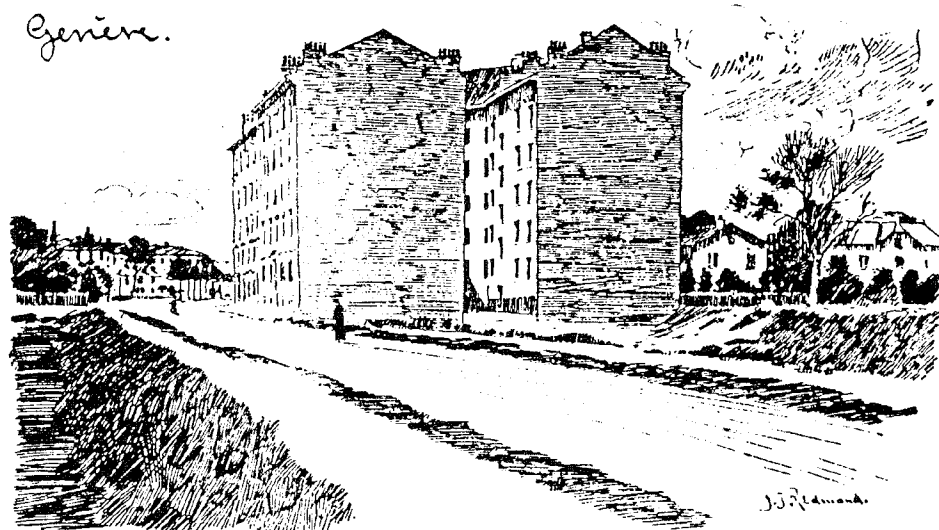
#### 4. Conclusion

Cette législation de l'alignement, qui paraît anodine aujourd'hui, a été considérée à Lausanne comme dans la France du début du XXe siècle comme lourde d'implications puisqu'elle constituait un des outils premiers du plan d'extension. S'agissant de faciliter indirectement les achats publics de sols, cette législation pouvait conduire à limiter les plus-values foncières des propriétaires privés. Mais certains ajustements ont restreint par la suite l'ambition des dispositions initiales.

Si ces restrictions dessinent des évolutions de même sens dans les deux cas, suisse et français, elles prennent chacune cependant un sens particulier en fonction des configurations politiques dans lesquelles elles s'insèrent <sup>13</sup>. A Lausanne, les négociations entre propriétaires et municipalités (pour les plans de quartier) sur le partage des coûts d'équipement et sur la modulation des règles d'alignement et d'implantation, se nouent avant tout à l'occasion du morcellement des grandes propriétés. Si un amé-

<sup>12</sup> "Lorsque les plans d'alignement ont voulu prévoir l'avenir, ils sont devenus complètement inopérants, parce que les lois actuelles ne frappent d'aucune servitude les voies nouvelles prévues". M. Bedouce, séance du 28 mai 1915.

<sup>13</sup> Voir J.P. Gaudin, *L'Avenir en plan; technique et politique dans la prévision urbaine*, Champ Vallon, 1985.



Les chemins de fer, déversant sans arrêt, la foule cosmopolite, créèrent partout les rues banales et les quartiers désespérément monotones.

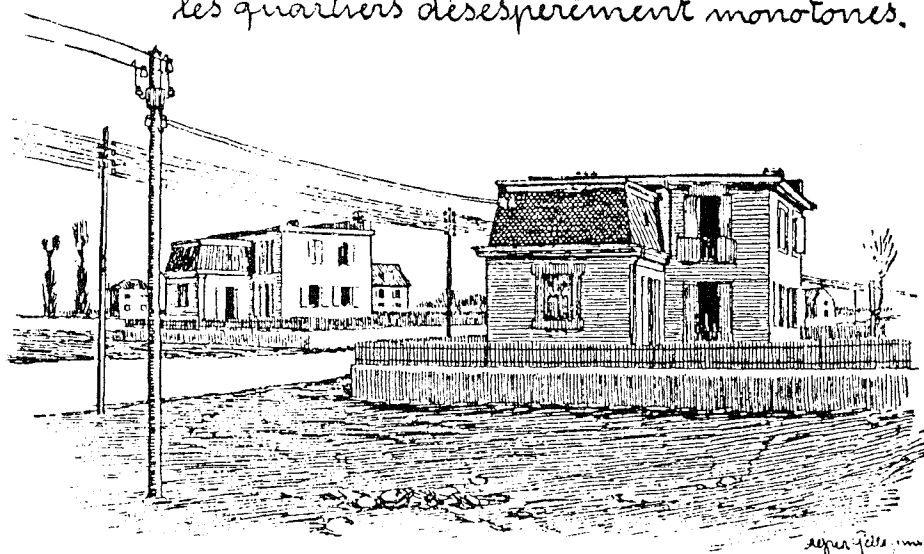


Fig. 4 Genève: "Les chemins de fer, déversant sans arrêt, la foule cosmopolite, créèrent partout les rues banales et les quartiers désespérément monotones." (Extrait de: G. Fatio, "Ouvrons les yeux!", Genève, 1906).

Fig. 4 Geneva: "The railways unload cosmopolitan crowds without cease, and create indistinct streets and hopelessly monotonous neighbourhoods everywhere." (Excerpt from: G. Fatio, "Ouvrons les yeux!", Geneva, 1906).



nagement concerté émerge de cette manière, c'est surtout par conséquent à l'échelle du lotissement de quartiers entiers.

En France par contre, l'application contraignante de l'alignement dans le plan d'extension s'échange contre la perspective d'un aménagement public de la voirie, générateur de plus-value foncière pour chaque riverain déposant un permis de construire. C'est donc cette fois plutôt à l'échelle de la parcelle que s'opère, par le biais des alignements, le partage immédiat ou futur de la rente foncière entre propriétaires et municipalités.

Au terme de cette analyse des implications foncières des plans d'extension, la démarche de planification urbaine ne peut donc être comprise comme étant une simple ratification des intérêts fonciers préexistants, une pure cartographie des rentes acquises. Entre le "laisser-faire" et la municipalisation des sols, les règles de construction et d'implantation développées dans le cadre des plans d'extension autorisaient en effet différentes modulations et de nouvelles répartitions de la rente foncière, moins favorables aux propriétaires rentiers que par le passé et plus conformes aux intérêts des entreprises et des capitaux industrialo-bancaires soucieux d'une gestion de l'extension urbaine. Et si ces possibilités ont été en fait peu mobilisées dans la France de l'entre-deux-guerres, c'est moins par défaillance des procédures que du fait d'une alliance sociale particulière à la Troisième République: les élus locaux restaient très proches des couches pré-capitalistes (agriculteurs, commerçants, rentiers, artisans, presque tous des propriétaires fonciers); et les élus nationaux pouvant être de leur côté d'autant plus hardis en matière foncière qu'ils adoptaient des textes flous dont l'application dépendait ensuite largement d'une jurisprudence restrictive.

#### BIBLIOGRAPHIE

- CORNUDET, H. (1916), L'urbanisme et l'intervention administrative, *Actes de l'exposition "la Cité reconstituée"*, (1916) 357-373.
- FATIO, G. (1906), "Ouvrons les yeux; voyage esthétique à travers la Suisse" (Genève).
- GAUDIN, J.P. (1985), "L'avenir en plan; technique et politique dans la prévision urbaine" (Champ Vallon, Seyssel) 171-180.
- GRILLET, A. (1936), "Les alignements en droit marocain" (Sirey, Paris) 3.
- SITTE, C. (1902), "L'art de bâtir les villes" (Atar, Genève; traduction et compléments de C. Martin).
- TRUAN, J.L. (1981), "Influence des modèles urbains sur l'urbanisme lausannois" (Thèse EPFL, Lausanne).
- VAN MUYDEN, B. (1911), "Pages d'histoire lausannoise" (Bridel, Lausanne) 567.