

Alexis Le Clézio
IV^{ème} année de
l'institut d'Etudes Politiques de Lyon,
section P.A. ; filière S.P
Année universitaire 2004/2005.

Les années 1850, Un tournant pour Lyon.

Séminaire d'Histoire dirigé par M. Benoit.

Directeurs de recherche : MM. Benoit et Frangi.

Table des matières

INTRODUCTION. . .	1
PREMIERE PARTIE . .	9
CHAPITRE PREMIER : LE REGIME COMMUNAL . .	9
I - Les origines . .	9
II – Les modifications apportées par la Monarchie de Juillet . .	11
III – La situation au début des années 1850 . .	13
CHAPITRE DEUXIEME : L' EXCEPTION LYONNAISE . .	13
I – Le projet de loi de 1849 ⁹ . .	14
II – L'ajournement du projet . .	15
III – La loi de 1851 ¹³ . .	17
CHAPITRE TROISIEME : LA REUNION. .	19
I - Lyon, la Guillotière, La Croix-Rousse et Vaise . .	20
II - Partisans et détracteurs du projet. .	21
III - Le décret du 24 mars 1852 ²⁴ . .	24
DEUXIEME PARTIE. .	27
CHAPITRE PREMIER : LES POLEMIQUES SUR LA QUESTION MUNICIPALE & LE REGLEMENT DE CELLE-CI. .	27
I - Les polémiques sur la question municipale. . .	28
II – Le décret du 24 mars 1852 ²⁸ . .	30
III - La décentralisation administrative : un préfet encore plus puissant. . .	33
CHAPITRE SECOND : LA COMMISSION MUNICIPALE & LA TOUTE PUISSANCE DU PREFET. . .	34
I - La nomination de la Commission municipale. . .	34

⁹ Pour le texte, voyez les annexes.

¹³ Pour le texte, voy. les annexes.

²⁴ Voy. annexes

²⁸ Voy. Les annexes

II - Le fonctionnement ordinaire de la Commission et les cinq maires. . .	36
III – La puissance du préfet du Rhône. . .	37
TROISIEME ET DERNIERE PARTIE ⁴⁷ . .	39
CHAPITRE PREMIER : VAÏSSE ET L'ADMINISTRATION DE LA CITE. . .	40
I – Courte biographie. . .	40
II - Une liberté d'action presque totale. . .	41
III - Le souci d'une bonne administration, et du bien être de la population. . .	42
CHAPITRE DEUXIEME : LA SITUATION DE LA CITE A L'ARRIVEE DE VAÏSSE. . .	44
I - Une ville compacte et étouffante. . .	44
II - Les travaux d'urbanisme précédents. . .	46
III - La prise de conscience du problème de l'insalubrité. . .	47
CHAPITRE DERNIER : L'ŒUVRE DE VAÏSSE. . .	47
I - La percée de grandes artères facilitant la circulation à travers la cité. . .	48
II - Le Parc Impérial de la Tête d'Or, le Palais du commerce et les autres travaux publics d'urbanisme. . .	49
III - La perception de ces changements. . .	52
CONCLUSION. .	55
Sources .	57
MANUSCRITES : . .	57
IMPRIMEES ⁸⁷ : . .	58
Bibliographie . .	59
JURIDIQUE : . .	59
HISTORIQUE : . .	59
Annexes . .	61
Projet de loi sur l'Organisation municipale de la ville de Lyon . .	61
Loi relative à l'Agglomération lyonnaise du 19 juin 1851 . .	63
N° 38 74 . – DÉCRET relatif à la Commune de Lyon . .	64

⁴⁷ Pour cette partie pourront être utilement consultées les annexes photographiques.

⁸⁷ Bibliothèque municipale de la ville de Lyon, silo moderne, 4^e étage

Décret sur la décentralisation administrative. .	66
TABLEAU A. .	68
TABLEAU B. .	72
TABLEAU C. . .	73
TABLEAU D. . .	73
Circulaire du Ministre de l'Intérieur aux préfets, à propos de la décentralisation administrative. . .	75

INTRODUCTION.

Si le préfet Vaïsse, dont la photographie illustre le début de notre travail, n'est pas à proprement parler le point de départ des transformations majeures que connut la Capitale des Trois Gaules ¹ dès 1852, il est loisible d'affirmer qu'il les incarne pourtant. S'il est une période que les Lyonnais eussent dû retenir comme début d'une nouvelle ère pour leur cité, c'est bien le Second Empire, et s'il est un homme dont la mémoire eut dû perdurer, c'est sans nul doute Claude Marius Vaïsse, celui qui du fait de ses origines se fit appeler *le plus lyonnais de tous les Marseillais*. Bien que cet homme ne soit qu'un commis du régime autoritaire mis en place par Napoléon III, c'est lui qui mena à bien les grands travaux d'urbanisme qui transformèrent la ville en une dizaine d'années. C'est du reste essentiellement pour cela que d'aucuns le surnommèrent également *l'Hausmann* ² *lyonnais*. C'est à lui, en effet, que l'on doit le percement de la *rue Impériale*, aujourd'hui, rue de la République, de la *rue de l'Impératrice*, aujourd'hui rue du Président Herriot, l'édification du Palais de la Bourse, l'aménagement du Parc de la Tête d'Or... Mais le rôle de Vaïsse ne s'arrête pas là. Il disposait dans ses fonctions d'une très importante marge de manœuvre, puisqu'il concentrait dans ses mains les pouvoirs de préfet et de maire, avec le titre spécial de *Conseiller d'Etat chargé de l'administration du département du*

¹ Lyon était la capitale des Gaules pendant la période romaine. A partir de -12, s'y réunissaient chaque année, dans l'amphithéâtre, les 60 délégués des Trois Gaules. Ce nom lui est resté.

² Hausmann, préfet de la Seine, à l'époque où Vaïsse était préfet du Rhône, régénéra Paris, et en fit en quelques années la ville la plus moderne de son époque.

Rhône. Et c'est là en effet que réside un autre changement de taille pour Lyon, un changement douloureux : la suppression de la mairie centrale. Celle-ci fut remplacée « provisoirement » par une commission municipale nommée par le Président de la République dirigée *de facto* par le préfet. Et si Lyon conserve un mauvais souvenir de la période, c'est sans nul doute avant tout à cause de sa liberté perdue. Le même décret qui supprimait la mairie prévoyait également la réalisation d'un projet en suspens depuis plus d'un demi-siècle. Il s'agit de l'annexion des faubourgs. Les communes jusque là indépendantes de Vaise, la Croix-Rousse et de la Guillotière, où vivaient l'essentiel des *classes dangereuses* se trouvaient donc réunies à Lyon. La cité agrandie, enfin, se retrouvait subdivisée en cinq arrondissements à la tête desquels fut institué un maire d'arrondissement, du reste sans grand pouvoir. Se pose alors la question de savoir pourquoi la ville de Lyon a fait l'objet de telles mesures. Pourquoi spécialement Lyon ? Il faut noter que l'on retrouve ces mesures sous une forme similaire à Paris. La loi du 16 juin 1859 rattacha à la capitale les communes d'Auteuil, les Batignolles Monceau, Montmartre, la Chapelle, la Villette, Charonne, Bercy, Vaugirard et Grenelle. Le nombre d'arrondissements de Paris agrandie passe à vingt. Notons que la mairie centrale de Paris n'existe plus depuis le 19 juillet 1848. La situation est donc alors comparable à celle de notre ville de Lyon. Marseille pour sa part, quoi que troisième ville du pays par son importance ne semble pas avoir été soumise aux mêmes restrictions. L'on note simplement la nomination de Maupas à la préfecture des Bouches du Rhône en 1860, un homme de confiance de Napoléon III, qui avec Persigny et Morny a aidé à la préparation du Coup d'Etat du 2 décembre, et avait été ministre de la police.

La prise en main des agglomérations les plus importantes par le Président Louis-Napoléon Bonaparte est stratégique. Le 25 mars 1852 paraît un décret *sur la décentralisation administrative*, se fondant sur le principe qu'« on peut gouverner de loin mais qu'on administre bien que de près ». Le président de la République entend donc maîtriser bien mieux la vie locale, en en confiant l'administration à des hommes qu'il sait acquis à sa cause, et qui seront bien plus efficaces sur le terrain. Il choisira Haussmann pour Paris, Vaïsse pour Lyon, et Maupas pour Marseille. Concernant Lyon, les transformations administratives majeures précèdent cependant la nomination de 'l'administrateur' Vaïsse. Dès le 19 juin 1851, une loi avait enlevé la police générale de Lyon et des communes suburbaines aux maires et concentrée entre les mains du préfet. Vient ensuite le décret du 24 mars 1852 prévoyant l'annexion des faubourgs et le remplacement de la mairie par une commission municipale. Ce même décret prévoit le rattachement de Villeurbanne, Vaux, Bron et Vénissieux au département du Rhône, qui faisaient auparavant partie de l'Isère. Il s'agit d'étendre le pouvoir de police du préfet aux communes jouxtant la grande ville de Lyon.

Entre autres considérations, celle qui explique le plus ce flot de décisions s'abattant sur Lyon est la peur des troubles publics, la peur des insurrections. Le gouvernement de la République décennale sait, au vu des insurrections ouvrières qui eurent lieu en 1848 et en 1849, que Lyon est une ville qui peut poser problème, notamment en cas de coup de force de Louis-Napoléon contre la République. Avertis par les « énormes désordres » que la ville avait connus au cours du siècle, différents gouvernements avaient réfléchi à une nouvelle organisation administrative pour Lyon, afin de se donner des moyens d'action beaucoup plus efficaces que ceux dont ils disposaient jusque là. Le rattachement des

faubourgs et la détention des pouvoirs de police générale par le préfet devaient donner les moyens de réprimer plus efficacement toute insurrection. La Constitution du 14 janvier 1852, aux tonalités impériales fondait un régime autoritaire très centralisé et donnait aux préfets des attributions élargies « **pour faire pénétrer partout la volonté du pouvoir exécutif** ³ ». L'annexion était aussi réclamée depuis de nombreuses années par les élites lyonnaises, soucieuses d'ordre, et les récompensait en quelque sorte pour leur soutien à Louis-Napoléon Bonaparte dans sa marche au pouvoir autoritaire. La décentralisation administrative, qui n'était autre que ce que l'on appelle aujourd'hui la déconcentration est de la poudre jetée aux yeux des Lyonnais qui crurent y voir un renouveau de leur liberté locale, alors qu'au contraire, il s'agissait pour l'Etat central de pouvoir mieux diriger la ville. Il est assez amusant de voir des journaux comme *Le Courrier de Lyon* ou *Salut Public* se mettre à rêver dans leurs éditoriaux sur ce que pourrait ou ce que devrait être la décentralisation qui leur est annoncée, alors qu'ils ne disent pas un mot de la suppression de la mairie. Le percement des grandes rues de la Presqu'île ont d'ailleurs elles aussi un but stratégique s'ajoutant aux raisons esthétiques : il est plus facile d'y réprimer des insurrections.

Sur le plan de l'urbanisme, le préfet Vaïsse eut un rôle décisif pour le Lyon que nous connaissons aujourd'hui. Il faut bien préciser, dans le cas de Lyon comme dans celui de Paris, que ce ne sont ni Haussmann ni Vaïsse qui sont à l'origine de la volonté de renouveler les deux cités. C'était bien Napoléon III lui-même qui, urbaniste méconnu, avait décidé de faire des deux premières villes françaises des *cités modernes*. Les pouvoirs dont disposait Vaïsse lui permirent de mettre en pratique ses intentions, ce que les anciens maires de Lyon n'avaient pu faire du fait du conflit permanent entre la préfecture et la mairie. L'historien J-B. Monfalcon, contemporain de la période et grand admirateur du Second Empire et de Vaïsse résume les choses ainsi : « **Rien de sérieux ne faisait obstacle à l'administrateur. [...] Appuyé sur la confiance qu'avait en lui l'empereur Napoléon III, informé de ses intentions pour la régénération de la ville de Lyon, et heureux de les exécuter, il avait la liberté d'action la plus entière.** ⁴ » Voilà donc pourquoi le préfet Vaïsse

incarna cette période-clef de transformations. Mais c'est aussi ce qui valut à sa mémoire une réputation exécrationnelle et un oubli rapide après la chute de l'Empire que lui-même ne connut pas pour être mort avant. Monfalcon dit de lui que par sa prudence et son caractère conciliant, il triompha des objections et dissipa les craintes, et ajoute qu'en somme, il a été « plutôt bien apprécié ». En dépit de cette appréciation plus que favorable, Vaïsse reste dans la mémoire de Lyon sous le nom de « préfet mal-aimé ». Rendu responsable du manque de liberté, incarnant le Second Empire à Lyon, sa mémoire sera salie par l'ingratitude des Lyonnais qui auront vite fait d'oublier qu'ils lui devaient les embellissements de leur cité.

La censure et les autres restrictions à la liberté d'expression imposées par le Second Empire expliquent pour partie cette apparente contradiction entre un préfet plutôt bien

³ A. Kleinklausz, *Histoire de Lyon, Lyon, , 1952, Tome III, pp.169-176.*

⁴ J-B. Monfalcon, *Histoire monumentale de Lyon, Lyon, 1866, tome IV, p.2.*

apprécié de son vivant mais plus que critiqué après la chute du régime. Le temps nous faisant cruellement défaut, nous ne pouvons rechercher les mémoires de groupes contestataires hostiles à la suppression de la mairie centrale, qui seraient pourtant fort intéressantes. Il doit cependant s'en trouver assez peu. Nous devons donc nous limiter à examiner et interpréter les textes et publications officielles. Nous nous sentons ainsi en mesure d'affirmer que les Lyonnais proprement dits sont majoritairement favorables à l'annexion des faubourgs, mais hostiles au morcellement de l'autorité municipale, et que les habitants des « communes suburbaines », eux sont hostiles à toute forme d'annexion. Si notre travail concerne essentiellement les années 1850, il nous paraît fort à propos de revenir sur une histoire bien plus ancienne, qui éclaire au moins un peu ces problèmes. Si les Lyonnais aiment leur liberté, c'est effectivement du fait de leur passé, du fait des sanglants combats qu'ils eurent à soutenir au XIII^{ème} siècle contre leur archevêque et son chapitre pour conquérir leurs franchises et donner naissance à la commune lyonnaise. Ces libertés, ces franchises, difficilement obtenues, garanties par les rois de France, s'étaient maintenues, quoique de manière fluctuante, pendant environ cinq cents ans. Elles avaient longtemps été incarnées par l'administration du Corps consulaire – le prévost des marchands et les échevins – , puis par le maire de Lyon et son Conseil municipal. Des traités consentis par les archevêques, détenteurs de fait de l'autorité temporelle, ont consacré les libertés des Lyonnais, sous la garantie expresse des rois de France. La charte solennelle de 1320, affranchit Lyon de la domination de l'Eglise. Une administration communale bien organisée prit alors la direction des affaires. La ville devint prospère. Lorsque celle-ci fut annexée au Royaume de France, elle s'arrangea pour négocier le maintien de ses franchises et immunités. De nouveaux privilèges lui furent même octroyés par les rois de France. « Comme nous avons égard à ce que nostre bonne ville & cité de Lyon est de grand circuit et estendue , assise sur les limites de nostre royaume ; l'une des principales clefs d'iceluy ; faisant boulevard et frontière à plusieurs pays estrangers, sur & entre deux bonnes & grosses rivières navigables [...] Considérant que les conseillers, bourgeois, marchans & autres manans & habitans de la dicte ville en demonstrant la forme loyale & entière obéissance qu'ils ont toujours eüe envers nos prédécesseurs, nous & la couronne de France, sans avoir varié... » C'est par ces motifs que Charles VIII, dans un édit rendu en décembre 1495, anoblit les conseillers municipaux, en leur accordant tous les privilèges de la noblesse, et les déchargeant de tous « osts, chevauchées, bans & arrières bans que les rois de France pourront ordonner pour fait de guerre ou autre. » Ces privilèges, franchises et immunités se trouvèrent pérennisés du fait de leur confirmation expresse par François I^{er}, Henri II, François II, Charles IX, et Henri IV. Ainsi, pendant longtemps, l'autorité des rois de France sur Lyon demeura essentiellement une autorité formelle. Les Lyonnais jouissaient théoriquement d'une liberté et de privilèges considérables. Tous les biens des citoyens lyonnais, où qu'ils fussent situés dans le royaume de France, étaient exempts d'impôt. Les bourgeois pouvaient vendre leur vin sans avoir à payer aucun droit d'aides ni d'octroi. Les ouvriers de tous métiers pouvaient exercer librement leur profession sans être tenus à la maîtrise ni à aucune autre épreuve préalable. Les citoyens étaient dispensés du logement des « gens de guerre. » Ils pouvaient avoir dans leurs maisons de campagne des colombiers, des pressoirs et des fours sans que les seigneurs ne pussent rien dire. Ils pouvaient enfin disposer de leurs biens allodiaux par baux emphytéotiques, et d'y imposer des censives

et autres redevances seigneuriales.

Le corps consulaire qui avait peu ou prou les mêmes attributions que le Conseil municipal connu des Lyonnais jusqu'en mars 1852, avec sans doute bien plus d'indépendance, était composé au XV^{ème} siècle de treize membres directement élus par les citoyens. Ce consulat disposait du budget de la ville, en dehors de toute intervention du pouvoir royal, et pouvait, en cas d'insuffisance constatée des ressources quotidiennes de la cité, mettre un impôt sur les denrées et les marchandises. En 1595, Henri IV modifia la composition du corps consulaire et le restreignit à cinq membres : le prévôt des marchands et quatre échevins. En revanche, les franchises, privilèges et immunités restèrent inchangés. Tout ceci se continua jusqu'à la Révolution de 1789, événement jusqu'auquel Lyon connut une administration municipale indépendante, un maire unique – le prévôt des marchands – dont l'autorité ne se limitait pas à la grande ville proprement dite mais s'étendait aussi sur les communes suburbaines. Mais la Révolution, obnubilée par un souci d'égalité et d'égalisation, s'oppose à tout privilège. Les privilèges et immunités dont jouissaient les Lyonnais se trouvèrent donc supprimés. La plupart des franchises de la cité disparurent aussi, du fait de la centralisation autour de Paris. Les libertés qui restaient à la *capitale des Gaules* étaient clairement les mêmes que celles de toutes les autres municipalités. Le vote des dépenses de la commune par le conseil municipal élu par les citoyens demeurait, l'unité du maire aussi ainsi que l'extension de son autorité sur les communes suburbaines et l'indépendance de ladite autorité en matière de voirie, de salubrité publique, surveillance des marchés, des approvisionnements, etc. Tout ceci fut vrai sous l'Assemblée Constituante. Mais les liens de subordination des communes suburbaines s'étaient distendus. Les circonstances plus qu'exceptionnelles de ces années avaient enhardi les faubourgs qui commencèrent à réclamer une autorité municipale propre. En 1790, ils se l'arrogèrent de fait. Voyant ses intérêts gravement attaqués, la ville de Lyon se plaignit et obtint de l'Assemblée nationale le 13 février 1790 qu'on lui réunît la Guillotière. L'année 1793 devait cependant marquer Lyon et les Lyonnais par l'ampleur de l'acharnement de la révolution terroriste contre la ville rebelle, qu'on alla jusqu'à débaptiser. Le 18 août 1793 fut prise une mesure pour affaiblir la ville : on lui enleva la Guillotière qui venait de lui être annexée et pour aller plus loin, on rattacha ledit faubourg au département de l'Isère, on détacha d'arrondissement de la Loire du Rhône. C'est en frimaire de l'An IV qu'un arrêté rattacha la Guillotière au Rhône, sans toutefois réunir le faubourg à Lyon. Les municipalités distinctes des faubourgs continuèrent donc d'exister avec leur octroi particulier. Cependant, Lyon proprement dite avait-elle réussi à conserver, même après le siège, l'unicité de son autorité municipale. Bertrand fut réintégré en tant que maire à l'issue des tragiques événements ; Salomon lui succéda.

La Constitution de l'An III devait changer cet état de choses. Le Directoire, nouveau gouvernement de la France, se méfiait de l'administration municipale des grands centres de population, en mémoire de ce qu'avait pu faire la ville de Paris sous ce régime. Ainsi, l'article 183 de la Constitution de l'An III disposait que « Dans les communes dont la population dépasse 100 000 âmes, il y a, au moins, trois administrations municipales. Dans la commune, la division de ces municipalités se fait de manière que la population de l'arrondissement de chacune n'excède pas 50 000 âmes et ne soit pas moindre de 30 000. La municipalité de chaque arrondissement est composée de sept membres ». En

l'application de cet article fut donc morcelée l'administration municipale à Paris, à Lyon, à Marseille et à Bordeaux. Notre ville de Lyon fut donc découpée en trois arrondissements. Cependant, aux délimitations entre la grande ville de Lyon et ses trois faubourgs. Vaise, la Croix-Rousse et la Guillotière conservaient leur municipalité indépendante. Le morcellement de l'autorité municipale ne devait cependant durer qu'environ neuf ans, de 1796 à 1805. Napoléon qui était empereur avait senti une nécessité de ramener à l'unicité l'administration municipale. Regnault de Saint-Jean d'Angely présenta donc le 4 mars 1805 (13 ventôse An XIII) au Corps législatif un rapport en ce sens. **« Toutes les villes de l'Empire avaient, avant 1789, et obtinrent en 1790, par la législation nouvelle, une administration municipale uniforme [mais] un gouvernement ombrageux et faible divis[a] le pouvoir pour n'être pas obligé de le craindre, et en multipli[a] les agents, faute d'oser le confier à un seul. [...] Le pouvoir peut désormais, dans ces villes, être concentré utilement pour elles et sans péril, comme sans crainte, pour un gouvernement concentré lui-même, et dont la sagesse, la justice, font la force, autant et plus encore que l'unité. S.M. a donc voulu donner une preuve nouvelle d'intérêt et de confiance à trois des grandes cités de son empire, en leur rendant les administrations municipales qu'elle désiraient ... »**⁵. Ainsi fut mis fin à un régime exceptionnel qui avait cristallisé les mécontentements des Lyonnais, **« illégal et contraire aux vœux et intérêts de la population lyonnaise. Il a eu pendant les neuf années de son existence les plus fâcheux résultats tels, par exemple, que la rivalité des diverses administrations locales dans une même ville, des plaintes continuelles et d'incessants sujets de contestations et de comparaisons entre les arrondissements et entre les citoyens eux-mêmes »**⁶. Ce régime provisoire préfigurait cependant d'une certaine façon ce qui adviendrait à l'administration municipale lyonnaise sous la présidence du Prince-Président Louis-Napoléon Bonaparte, ce que nous étudierons par la suite. De 1805 à 1849, Lyon récupéra une administration municipale unique, avec successivement à sa tête MM. Fay-Sathonnay, d'Albon, de Fargues, Jars, Rambaud, de Lacroix-Laval, Prunelle, Christophe-Martin, Terme, et Reveil.

Pour ce qui est de son aspect physique, Lyon restait majoritairement une ville peu lumineuse en ce milieu du XIX^{ème} siècle. Ses rues étaient pour la plupart étroites, sales et malodorantes. Dickens qui séjourna à Lyon en 1845 en garda une fort mauvaise impression : **« Quelle ville est Lyon ! [...] Les deux grandes rues à travers lesquelles coulent les deux grands fleuves de Lyon, et toutes les petites rues qui y cherchent une issue étaient brûlantes comme des ventouses, étouffantes, puantes, hideuses ; les maisons hautes et vastes, sales à l'excès, pourries comme de vieux fromages et aussi peuplées. [...] L'effet en fut si désagréable sur mes yeux, mes oreilles et mon odorat que je ferais un détour, plutôt que de rencontrer encore Lyon sur ma route »**⁷. Lyon reste dans son centre une ville très largement médiévale, même si certains

⁵ Rapport au Corps législatif de Regnault de Saint-Jean d'Angely le 4 mars 1805, cité par Jean-Baptiste Monfalcon dans son Histoire monumentale de Lyon, Lyon, 1866, tome III, page 448

⁶ Jean-Baptiste Monfalcon, Histoire monumentale de Lyon, Lyon, 1866, tome III, page 450

⁷ Charles Dickens dans la Revue britannique, n°2, février 1846 – arch. mun. , dossier de presse.

quartiers avaient fait l'objet de quelques aménagements urbanistiques aux siècles précédents. Au XVIII^{ème} siècle, la ville avait connu des transformations importantes : Perrache construisit une digue et stabilisa le Confluent, Soufflot créa le quartier Tolozan en gagnant du terrain sur le Rhône et Morand aménagea sur la rive gauche, en asséchant les marécages (ou *brotteaux*), un ensemble au tracé régulier, relié à la Presqu'île par un nouveau pont. C'est également au XVIII^{ème} que Soufflot dota l'Hôtel Dieu de l'imposante façade sur le Rhône. Mais comme à Paris, les quelques places et monuments qui existaient étaient peu mis en valeur et noyés dans la masse des vieilles bâtisses médiévales menaçant ruine. C'est ce que Napoléon III constata en arrivant à Paris. Lui qui avait vécu en exil à Londres fut très déçu par l'état de la capitale Française. En effet, l'incendie qui avait ravagé une grande parties de la capitale anglaise, l'année 1666 – année prédestinée pourrait-on croire ... – avait obligé les Londoniens à la reconstruction d'une ville devenant très moderne et élégante, agrémentée de parcs.

Napoléon III conçut donc des projets pour Paris s'inspirant de ce modèle. Haussmann serait chargé de la réalisation de ces gigantesques travaux. Lyon qui était la seconde ville de France par la taille retint aussi l'attention de Louis-Napoléon, bien qu'il n'y résidât pas ; il avait aussi des projets pour cette ville. C'est Vaïsse qui devrait les exécuter du mieux qu'il pourrait, sachant qu'il ne disposerait pas du même budget que la capitale. Le processus d'urbanisation toucha essentiellement la Presqu'île, l'un des secteurs les plus anciennement bâtis de Lyon, que l'on avait alors usage d'appeler le « vrai Lyon ». Mais cet engouement pour la construction ne toucherait pas que le cœur de la ville. La Croix-Rousse verrait naître plus d'une construction nouvelle, la Rive-Gauche serait aménagée.

Les désordres qui eurent lieu en 1849 et avant avaient fait sentir au gouvernement qu'il était temps de changer l'organisation administrative de ce grand centre de population qu'était Lyon et ses faubourgs. Il fallait pouvoir maîtriser l'ensemble de l'agglomération, sans avoir à achopper sur les découpages administratifs morcelant les possibilités d'intervention de la police politique mais aussi de politiques qui eussent requis l'unité pour être efficaces. Aussi le regroupement de Lyon et de ses faubourgs, Vaise, la Croix-Rousse et la Guillotière, qui avait souvent été en question depuis le début du siècle revint-il sur le devant de la scène aussi brusquement qu'il en était sorti en 1833. On avait effectivement beaucoup parlé de cette réunion en 1832 et 1833, ainsi que de la division en trois mairies de l'administration municipale. Mais le préfet avait démenti le projet que l'on prêtait au gouvernement, de vouloir morceler l'autorité municipale, expliquant que si le projet de réunion était en question, il s'agissait, pour des questions d'ordre, de concentrer entre les mains d'un maire unique les pouvoirs nécessaires à une bonne police. Ce projet de loi n'eut toutefois aucune suite. Et c'est en septembre 1849 qu'un nouveau projet de loi en ce sens fut soumis au Conseil général du Rhône. C'était là le début des mutations que Lyon devait alors connaître.

Il s'agira pour nous de montrer comment des changements dans le régime de l'administration municipale de Lyon, *a priori* dommageables pour les Lyonnais, ainsi que la ferme volonté d'un pouvoir autoritaire pour mener à bien l'annexion des faubourgs, se révèlent en fait fort bénéfiques pour la commune qui s'agrandit, s'embellit et s'assainit – sous la houlette de Vaïsse.

Nous étudierons donc dans une première partie la marche au rattachement à Lyon de ses « faubourgs » ; puis nous verrons la nouvelle organisation municipale ; et enfin, nous nous pencherons sur l'homme qui incarne les changements physiologiques de la ville qui participent de notre problématique, Claude-Marius Vaïsse, sur sa politique et sur ses accomplissements.

PREMIERE PARTIE

Le projet de loi du gouvernement soumis en 1849 au Conseil régional liait les questions du rattachement des communes suburbaines à celle – bien plus controversée par les lyonnais – du pouvoir de l'autorité municipale qu'il était question d'amoindrir, quoi que ces questions ne fussent pas liées dans leur essence. Ces questions resteront toutefois toujours liées dans les décisions du gouvernement.

Avant de nous pencher sur ce qui devait advenir de Lyon et de son administration municipale dans les années 1850, il nous faut regarder quel était le régime municipal en France à cette époque, afin de connaître celui qui s'appliquait alors à Lyon. Nous pourrons ainsi mieux voir en quoi Lyon fut régie différemment des autres villes.

CHAPITRE PREMIER : LE REGIME COMMUNAL

I - Les origines

Le régime de la commune fut fixé par une loi du 14 décembre 1789. Les citoyens payant un minimum de contributions – c'était un suffrage censitaire – élisaient un *corps municipal*, de trois à vingt membres selon la population, un *maire*, chef de l'exécutif communal, et un *procureur de la commune*. Pour les affaires les plus importantes, il

convenait de réunir un *conseil général* composé du corps municipal et d'un certain nombre de notables élus eux aussi. Le maire, enfin, prend la tête du « bureau » de la commune, dont les membres sont désignés par le corps municipal en son sein. Le maire et le corps municipal, ainsi que les autres élus locaux, chacun à leur échelon, se virent doter d'un pouvoir réglementaire qu'ils exerçaient sous forme d'arrêtés ou de délibérations. Ils devaient exécuter ou veiller à l'application des importantes lois révolutionnaires, et assurer les besoins ordinaires de leur collectivité. Concernant les communes, elles devaient gérer leurs affaires communales (administration des biens communaux, exercice des pouvoirs de police), mais aussi, accomplir toute une série de tâches relevant de l'administration générale telles l'établissement des matrices des rôles des contributions et la perception de l'impôt. Les municipalités, enfin, par souci pour l'unité nationale, furent placées à la base d'une stricte hiérarchie, qui les mettait ainsi sous la coupe des administrateurs du district et du département. Mais il advint des tiraillements avec les supérieurs hiérarchiques. Elus directement par le peuple, les officiers municipaux étaient le plus souvent des patriotes plus ardents que les administrateurs du district et surtout du département, désignés par un scrutin à deux degrés et selon des conditions de cens plus restrictives que pour les élections municipales. Ainsi, par exemple, à Lyon, dès la Législative, la municipalité s'imposa au département plus que ce dernier ne la tenait sous sa tutelle – quoi qu'il faudrait ajouter des considérations historiques pour expliquer le cas de Lyon, en particulier l'autorité et l'indépendance exceptionnelles de la capitale des Gaules sous l'Ancien Régime qui n'était pas alors bien ancien. Il nous faut aussi préciser en passant que ce régime connut des fluctuations dans son application, essentiellement dues aux aléas de la période révolutionnaire, et que la Convention thermidorienne ainsi que le directoire, dans un souci de centralisation à outrance, réduisirent la marge de manœuvre des collectivités locales et parmi elles des communes ; en outre, la maigreur des ressources disponibles limitait l'usage des libertés, y compris à Lyon. La suppression des octrois avait vidé les caisses municipales. Aux différents échelons administratifs, les fonctionnaires locaux avaient certes le droit de percevoir des sous additionnels à l'impôt, mais les lenteurs et les insuffisances de la perception réduisaient ces recettes à bien peu de choses.

La loi *concernant la division du territoire de la République et l'administration* du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800), précisée par quelques actes ultérieurs incarna ce qui resterait sous le nom de « centralisation napoléonienne ». Elle passe au demeurant, et à juste titre, pour la charte de la centralisation moderne. L'institution qui dominait le système créé par cette loi était le préfet. Cela dit, l'innovation était relative, dans la mesure où le commissaire central en avait été le modèle. En outre, le préfet était pour partie une résurrection de l'Intendant de l'Ancien Régime. Davantage que la création du Conseil d'Etat, celle des préfets était un retour partiel aux institutions pré-révolutionnaires. Concernant la commune, la loi du 28 pluviôse institua un conseil municipal de dix à trente membres, organe délibérant tenant une courte session annuelle, et un maire chargé de l'administration active. Mais les maires, non plus que les conseils municipaux, n'étaient élus. Le préfet, cet agent du gouvernement, avait un rôle très étendu en ce domaine. L'article XX de la loi disposait que « *Les préfets nommeront & pourront suspendre de leurs fonctions les membres des conseils municipaux ; ils nommeront & pourront suspendre les maires et adjoints dans les villes dont la population est au-dessous de cinq*

mille habitants ». Dans les communes de plus de 5 000 habitants, le préfet ne nommait pas le maire mais proposait les candidats à la nomination du chef de l'Exécutif, investi d'un même droit de destitution. Quant aux conseils municipaux, il leur faudrait attendre l'an X pour procéder du choix des électeurs. La mise en place des nouvelles municipalités, surtout dans les campagnes, ne se fit pas sans difficultés. Il se trouvait bien peu de personnes pour exercer des fonctions non rétribuées et absorbantes. Les hobereaux étaient assez réticents et faisaient l'objet d'une grande suspicion de la part du gouvernement. Les préfets n'eurent donc d'autre choix que de se rabattre sur des petits notables peu compétents et mal secondés par des instituteurs souvent presque aussi ignorants qu'eux, faisant office de secrétaires de mairie. Ceci se fit sentir en l'an IX, quand soixante-treize départements se plaignirent des insuffisances des magistrats municipaux. Leurs attributions étaient assez considérables. En tant qu'agents du pouvoir central, les maires étaient chargés de l'exécution des lois et règlements, et tenir à jour les registres de l'état civil. Les conseils municipaux participaient aussi à l'administration générale, en répartissant l'impôt public entre les contribuables. Les conseils proposaient le budget communal, et les maires étaient donc chargés de leur exécution ; ils disposaient également du pouvoir réglementaire en matière de police et avaient le droit de requérir la force publique, assistés dans les campagnes d'un *garde champêtre* peu efficace et dans les villes d'un *commissaire de police*, nommé par l'Exécutif, qui ne l'était guère davantage. Mais dans ces domaines, les officiers municipaux n'avaient pas la moindre autonomie. Le préfet, pour les communes de moins de 5 000 habitants, le chef de l'Etat pour les autres, arrêtaient les budgets. Tout acte important de la vie communale impliquait l'approbation de l'administration supérieure, quand ce n'était pas celle du Corps Législatif. Enfin, les articles XVI et XVII de la loi assujettirent complètement la capitale. L'article XVII prive Paris de conseil municipal : « *A Paris, le Conseil du département remplira les fonctions de conseil municipal* ».

II – Les modifications apportées par la Monarchie de Juillet

Dès la chute de l'Empire, le désir d'entrer dans la voie de la décentralisation se manifesta, même pendant les Cent-Jours. Cependant, les projets apportés par la Restauration n'aboutirent pas. Le plus notoire fut le « projet Martignac » du 9 février 1829, dont le rejet entraîna la chute du cabinet. C'est le gouvernement de Juillet qui devait donner satisfaction aux tendances décentralisatrices.

Deux lois, l'une de 1831, l'autre de 1837, apportèrent des modifications importantes au régime communal. La loi du 21 mars 1831 *sur l'organisation municipale* rétablit l'élection des conseillers municipaux, supprimée sous le Consulat, comme nous l'avons vu. Certes, le scrutin restait censitaire, mais l'important était le rétablissement du principe électif. Cette loi prévoyait que les maires et adjoints seraient nommés par le chef de l'Etat – en l'occurrence le roi – ou par le préfet, selon l'importance des communes ; et qu'ils seraient choisis parmi les membres du conseil municipal dont ils ne cesseraient pas pour autant de faire partie. Le maire serait donc en tout état de cause un élu.

Mais la réforme majeure fut apportée par la loi *sur l'Administration municipale* du 18 juillet 1837. Celle-ci resta dans les esprits comme une loi donnant davantage d'autonomie

aux communes, qui leur laissait la gestion de leur patrimoine propre, qui leur reconnaissait la personnalité civile, dont le maire était à la fois représentant de l'Etat et exécutif du conseil municipal ; quoi qu'elle maintînt une très forte subordination aux préfets.

Le texte était inhabituellement long et comprenait soixante-quatorze articles. Outre le fait que cette loi prévoyait les compétences des communes, un de ses intérêts majeurs au regard de notre sujet, était de fournir, dans ses premiers articles les *règles relatives aux réunions, divisions ou formations de communes*. L'article 2 disposait que « le préfet doit prescrire préalablement une enquête dans les communes intéressées, sur le projet et ses conditions » et que « les conseils municipaux, les conseils d'arrondissement et le conseil général donneront leur avis ». Voilà déjà, en cette matière, une garantie apportée aux communes. La loi clarifie également les compétences du maire et augmente celles du Conseil municipal, dans une certaine mesure. Sous l'*autorité* de l'administration supérieure, le maire fut chargé de la publication et de l'exécution des lois, des fonctions spéciales pouvant lui être attribuées par les lois, et de l'exécution des mesures de sûreté générale ; et, sous la *surveillance* de l'administration supérieure, de la police municipale, de la police rurale, et de la voirie municipale, et de pourvoir à l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs ; de la conservation et de l'administration des propriétés de la commune ; de la gestion des revenus et de la comptabilité communale ; de la proposition du budget et de l'ordonnancement des dépenses ; de la direction des travaux de la commune (etc.) et de représenter la commune en justice « *soit en demandant, soit en défendant* », ce qui constituait la reconnaissance expresse de la personnalité juridique de la commune, trait développé ultérieurement. Les arrêtés pris par le maire devaient être immédiatement adressés au sous-préfet ; et le préfet pouvait, prouvant son autorité hiérarchique, les annuler ou en suspendre l'exécution pour peu qu'il le jugeât désirable. Le maire, enfin, nommait – et révoquait – à tous les emplois communaux autres que ceux pour lesquels la loi prévoyait un mode particulier de nomination.

Le chapitre 2 de la loi importait en ce qu'il traitait des attributions des conseils municipaux, attributions qui se voyaient donc quelque peu étendues. Par leurs délibérations, il était prévu que les conseils municipaux réglassent le mode d'administration des biens communaux ; les conditions des baux à ferme ou à loyer ; l'usage (le *mode de jouissance*) et la répartition des pâturages et ressources (*fruits*) de la commune, autres que le bois, ainsi que les conditions à imposer aux parties prenantes ; et les affouages ⁸, en se conformant aux lois forestières. Leurs délibérations étaient exécutoires si dans les trente jours suivant le récépissé le préfet ne les avait pas annulées, soit d'office, pour violation d'une disposition de loi ou d'un règlement d'administration publique, soit sur la réclamation de toute partie intéressée. Le préfet conservait toutefois un délai supplémentaire de trente jours pour suspendre une délibération. En dépit d'un régime qui demeurait somme toute plutôt strict, ces dispositions concernant le conseil municipal lui conféraient malgré tout davantage de liberté et davantage de compétences. Puis étaient fixées les règles concernant les dépenses et recettes et budgets de la commune, en précisant les *dépenses obligatoires*

⁸ **Affouage** (de l'ancien français *affouer*, chauffer): Droit de prendre du bois ou de participer au produit de l'exploitation du bois des forêts appartenant aux communes ; part de ce bois revenant à chaque personne.

ainsi différenciées des dépenses facultatives. La loi développait enfin les conditions des actions en justice des communes, point important puisque, comme nous l'avons dit, la personnalité juridique des communes était quelque chose de neuf.

III – La situation au début des années 1850

Voilà quelle était à peu près la situation des communes dans leurs fonctions, leur représentation et leurs attributions au début de la présidence de la République par Louis-Napoléon Bonaparte. L'on voyait dans l'évolution vers une certaine décentralisation un mouvement plus que souhaitable. Mais, concernant le régime communal général, une loi du 7 juillet 1852 *sur le renouvellement des Conseils généraux, des Conseils d'arrondissement et des Conseils municipaux et sur la nomination des Maires et des Adjoints* devait stopper pour un temps le « libéralisme » induit par la Monarchie de Juillet. Cette loi encadrait notamment davantage la constitution des listes pour les élections des conseillers municipaux, qui se ferait désormais, jusqu'à de nouvelles dispositions, comme celle des listes dressées pour l'élection des députés au Corps législatif, conformément aux dispositions de décrets du 2 février 1852. Enfin et surtout, le maire et ses adjoints, choisis parmi les conseillers municipaux élus depuis les lois de 1831 et 1837, pourraient dorénavant, aux termes de l'article 8 de cette loi, être pris en dehors du Conseil municipal. Une seconde loi en ce sens du 5 mai 1855 confirmerait cette tendance.

Mais entre deux, d'autres lois particulières avaient été prises, dérogeant au régime général de la commune. Plusieurs projets concernaient la ville de Lyon, ce qui nous intéresse ici tout particulièrement. Lors nous faut-il nous pencher spécialement sur le projet de loi de septembre 1849 que nous évoquions en fin d'introduction et les nombreuses réactions qu'il suscita, ainsi que la loi de juin 1851, prélude à ce qui devait advenir l'année d'après.

CHAPITRE DEUXIEME : L' EXCEPTION LYONNAISE

Lyon, seconde ville de France par la population et par la taille, ancienne capitale gauloise, devait faire l'objet d'une attention spéciale du gouvernement de Louis-Napoléon Bonaparte. Paris était alors la seule ville ayant un régime communal particulier ; elle n'avait pas de maire unique et était divisée en arrondissements municipaux. Mais Paris était la capitale et était à ce titre différente de toutes les autres communes. Le traitement d'exception qu'il était question d'infliger à Lyon n'était pas chose nouvelle. Nous avons déjà montré en introduction que durant neuf ans Lyon avait, avec Paris, Marseille et Bordeaux, été mise hors le droit commun, concernant son régime communal, par la Constitution de l'an III.

Les révoltes récentes, des ouvriers en soie en particulier, qui avaient été particulièrement vives à Lyon, avaient inquiété le gouvernement qui cherchait un moyen de maîtriser cette « population nombreuse et turbulente », selon les termes d'Emile de Vauxonne, rapporteur de la commission du Conseil général concernant le projet de loi de

1849. L'on cherchait donc un moyen qui pût rendre la police plus efficace dans toutes les villes de l'agglomération lyonnaise. Le projet de réunion à la grande ville de ses faubourgs était en question depuis près d'un demi siècle mais quelles devaient en être les modalités, c'est ce que l'on ignorait. Un maire unique, homme de la localité, réunissant tant de pouvoirs entre ses mains ne risquait-il pas d'inquiéter le gouvernement ? Le préfet n'avait-il pas parfois déjà bien du mal à imposer l'exécution d'utiles mesures et de travaux publics nécessaires à la puissante municipalité ? Le projet de loi de 1849 se proposait d'apporter une réponse à toutes ces préoccupations.

I – Le projet de loi de 1849 ⁹

L'on avait plus guère parlé de la réunion à Lyon de ses faubourgs et de la question de la mairie unique depuis 1833. Or donc, tout à-coup, resurgit la question aussi subitement qu'elle avait disparu, à la suite de l'insurrection du 15 juin 1849. Le préfet du Rhône, M. Darcy, saisit le Conseil général d'un projet de loi qui prononçait la réunion des quatre communes et le partage de la ville ainsi formée en quatre arrondissements municipaux. Le projet montrait clairement quelles étaient les intentions du Gouvernement concernant l'agglomération lyonnaise. Le Conseil général nomma une commission de trois membres pour faire un rapport sur le projet. Le rapporteur de ladite commission, Emile de Vauxonne, donna lecture du rapport au Conseil général dans sa séance du 8 septembre. Au projet initial du Gouvernement s'ajouta donc celui, sensiblement différent, de la commission du Conseil général.

Le projet de loi initial réunissait tout d'abord à Lyon la Guillotière, Vaise et la Croix-Rousse, et divisait la ville de Lyon ainsi nouvellement formée en quatre arrondissements municipaux correspondant approximativement aux quatre anciennes communes. Le projet maintenait cependant un conseil municipal unique, « *composé de quarante membres, dont vingt-sept pour Lyon, sept pour la Guillotière, quatre pour la Croix-Rousse, et deux pour Vaise.* » L'article 5 maintenait aussi un maire unique : « Le corps municipal de Lyon se compose du maire, des adjoints et des conseillers municipaux. » L'article suivant précisait que Lyon restait dans le droit commun défini par la loi de 1831 – dont nous avons parlé plus tôt – concernant la désignation des maires et adjoints : « Le maire et les adjoints sont nommés par le Président de la République et choisis parmi les membres du conseil municipal dont ils ne cessent pas pour cela de faire partie. » Le même article donnait huit adjoints au maire de la ville nouvellement organisée. Cela dit, le texte prévoyait que le mode d'élection du nouveau conseil municipal serait précisé par une loi spéciale, ce qui signifiait que la ville serait de toute façon placée hors le droit commun. Concernant la police – et c'était là un point important – le projet de loi prévoyait dans son article 13 que le Préfet du Rhône exercerait à Lyon les fonctions du Préfet de police à Paris, telles que définies par l'arrêté des Consuls du 12 messidor an VIII, à l'exception de ce que ledit arrêté prévoyait pour la police municipale. L'article 14 envisageait des privilèges supplémentaires pour le préfet, prévoyant qu'il aurait entrée au Conseil municipal et serait entendu toutes les fois qu'il le demanderait. Le dernier article,

⁹

Pour le texte, voyez les annexes.

se voulant rassurant, laissait applicables aux adjoints et au Conseil municipal toutes les dispositions de la loi du 18 juillet 1837 non contraires au projet.

« Et cependant, le Conseil Général a pensé que la Municipalité lyonnaise, ainsi réduite, serait encore trop puissante vis-à-vis du Préfet ; il s'est demandé s'il ne conviendrait pas mieux, pour éviter le péril qui naîtrait du contact du Préfet et du Maire, d'annihiler complètement le Maire ; [...] il a exprimé le vœu que Lyon soit rayée du nombre des Communes, ayant la libre administration de leurs biens, de leur industrie, de leur avenir, de leur individualité ; qu'elle soit mise sous tutelle comme furieuse ou incapable ...¹⁰ » La commission nommée par le Conseil général pour faire un rapport sur le projet proposait en effet d'aller plus loin dans la rigueur du projet. Le rapporteur, Emile de Vauxonne, approuvait tout à fait la réunion des quatre communes, mais pensait que la présidence du Conseil municipal et par le maire et par le préfet pouvait avoir des inconvénients. Il demanda **« s'il ne conviendrait pas, comme dans la capitale, d'instituer plusieurs maires et de laisser au corps municipal la gestion, l'autorité, la puissance et l'action qui ne seraient plus concentrées dans les mains d'un seul chef. »¹¹** Edouard Reveil, maire de la ville de Lyon, ne contestait aucunement la justesse des observations de la commission du conseil régional, en ce qui concernait les arguments favorables à l'annexion des faubourgs. Ce qu'il réfutait en revanche, c'était que cette commission voulût lier cette question à la suppression de l'autorité municipale unique.

II – L'ajournement du projet

Edouard Reveil était maire, et entendait défendre sa charge, mais plus encore, il était l'héritier d'une longue lignée de représentants locaux et uniques de la municipalité indépendante, remontant comme nous l'avons montré en introduction au XIV^{ème} siècle. Ainsi Edouard Reveil s'opposait-il de manière véhémente au projet qui réduisait les attributions de la municipalité, soutenu par le Conseil municipal dans sa totalité.

Après la lecture de son rapport par la commission, le Conseil général devait prendre une délibération conforme aux conclusions du rapporteur en émettant un avis favorable à la réunion des quatre communes en une seule, conformément au projet de loi communiqué par le ministre de l'intérieur. Toutefois, quelques conseillers généraux s'opposèrent au projet. L'un parla contre la réunion, et trouva étonnant que le gouvernement n'eût pas consulté préalablement les communes concernées, comme cela était prévu par l'article 2 de la loi du 18 juillet 1837. Selon lui, le projet était une atteinte aux libertés des villes intéressées. Un autre s' alarma de la concentration de toute la puissance publique entre les mains d'un agent du gouvernement. Un dernier se plaignit qu'on n'eût pas respecté les formalités. La loi de 1837 prévoyait en effet également

¹⁰ Arch. mun. Lyon, Rapport de M. Reveil, Maire de Lyon, contre ce projet de loi, lu au Conseil municipal de la ville de Lyon dans sa séance extraordinaire du 21 septembre 1849.

¹¹ Rapport de la commission du Conseil général sur le Projet de loi concernant l'Organisation municipale de la ville de Lyon, cité par Jean-Baptiste Monfalcon dans son Histoire monumentale de Lyon, Lyon, 1866, tome III, pages 452 et 453.

qu'une enquête préalable devait avoir lieu, ce qui n'avait pas ici été respecté. Le préfet Darcy rétorqua que cette enquête avait été largement menée depuis les années 1830, et que le moment n'était pas opportun pour remuer et passionner le peuple. Le préfet pensait que la réunion existait déjà de fait et que rien ne servait de lui « refuser la sanction du droit. » Avec une mauvaise foi mesurée, le préfet expliqua que selon lui le projet de loi ne portait pas atteinte aux franchises municipales, ni dans le projet soumis au Conseil général ni dans celui présenté sous forme interrogative par la commission du conseil. Il ajouta, reprenant l'argumentation du rapporteur de la Commission, que sous la première forme, le projet pouvait laisser craindre la concentration de trop de pouvoirs entre les mains d'un maire unique, quoi qu'on lui enlevât la police pour la donner au préfet. Sous la seconde forme, le projet ne faisait rien d'autre que d'appliquer « à la seconde ville de la République le système municipal qui [avait] conduit la capitale à un incontestable état de prospérité. » Selon Darcy, le pouvoir du maire serait diminué (évidemment, puisqu'il disparaîtrait !), mais celui du Conseil municipal, ce « défenseur-né et la personnification des franchises locales » serait « notablement agrandi. » Le Conseil général finit par prendre une délibération conforme aux conclusions du rapporteur ; il émit un avis en faveur de l'annexion des faubourgs, conformément au projet du ministre de l'intérieur.

Ni le préfet ni le ministre de l'intérieur n'avaient consulté le Conseil municipal. Edouard Reveil obtint l'autorisation de convoquer extraordinairement ledit Conseil, qui, évidemment, était le premier intéressé par ce projet, sur lequel venait de se prononcer le conseil général. Cette séance extraordinaire fut essentiellement consacrée à la lecture par le maire de son rapport contre le projet de loi. Edouard Reveil s'attachait, lui aussi quelquefois avec une pointe de mauvaise foi, à réfuter point par point et le projet et l'argumentation du Conseil général. Le projet initial était déjà une atteinte à l'autorité municipale. En forçant le trait, Reveil prétendait qu'à l'exception des actes d'Etat-civil, que le projet ne déplaçait pas, le rôle de la municipalité serait réduit à celui d'un surveillant ou inspecteur de voirie. Il s'émut donc encore davantage de l'argumentation du Conseil général et du préfet qui comptait augmenter la rudesse du projet. Le réquisitoire commençait avec la plainte qu'on eût voulu décider des destinées d'une population formant près de la moitié du département – n'étant cependant représentée au conseil général que par sept membres sur vingt-six – sans même consulter la municipalité. Rappelant alors les conquêtes obtenues par les communes depuis les lois de 1831 et 1837, le maire fustigeait ce gouvernement soi-disant républicain qui « voit de trop loin et [...] par des yeux intéressés. » Le maire fit encore valoir les services que la municipalité avait su rendre, le bon concours qu'elle avait su prêter au préfet toutes les fois que son intervention avait été jugée nécessaire. Il dénonça aussi l'argumentation du préfet qui comparait le système proposé à celui qui était en place dans la capitale, et l'avait amenée à « un incontestable état de prospérité. » Était-ce donc le système municipal qui avait fait la prospérité de Paris ? Nullement. Cette prospérité tenait en fait à la centralisation dont elle bénéficiait en tant que capitale et contre laquelle s'était toujours élevée la province, ainsi qu'aux investissements de tous ordres de l'Etat. Le système municipal parisien était exceptionnel et répondait au statut exceptionnel de capitale. Pour ses intérêts nationaux, il ne fallait pas une municipalité, il ne fallait pas un maire, mais une administration nationale, donc gouvernementale. Le véritable maire de Paris était le chef de l'Etat qui y résidait. Aucune raison n'existait donc, selon Edouard Reveil pour qu'on appliquât à Lyon le

ystème qui régissait Paris, qui avait été fait pour Paris par des raisons n'ayant nulle analogie à Lyon. Le maire de Lyon, avant de terminer, rappela le rapport du maire en 1833 et le fait qu'alors, une commission avait été nommée qui avait émis une conclusion favorable à la réunion des communes pourvu qu'elle n'aboutît pas au morcellement de la commune ainsi formée. Edouard Reveil termina donc son discours en proposant la nomination d'une commission pour faire un rapport sur une délibération qui se concluait ainsi : « Le Conseil municipal [...] EMET, AL'UNANIMITE, le vœu qu'il ne soit donné aucune suite au projet de loi soumis à l'avis du Conseil général du Rhône, protestant, comme l'a fait en 1833 le Conseil municipal d'alors, contre tout projet qui tendrait à détruire les libertés et franchises de la Commune qu'il représente. » Le zèle contestataire du maire de Lyon ne s'arrêta pas là ; et, pensant qu'il pouvait encore empêcher la réalisation du projet, il se rendit à Paris, au ministère, pour présenter ses objections. Il admettait la remise de la police politique aux mains du préfet, il ne s'opposait pas davantage à l'annexion des communes suburbaines, mais il protestait contre la suppression des libertés communales. On s'attendait à ce que la loi fût présentée prochainement à l'Assemblée, or il n'en fut rien. Selon Edouard Reveil, lors de son voyage à Paris, il avait obtenu que le projet fût repoussé jusqu'après la loi générale communale qu'on attendait¹². Un autre événement, imprévu, conforta le sursis du projet : le changement de ministère fit ajourner la discussion de la loi générale sur l'administration des communes. Ce n'était que partie remise.

III – La loi de 1851¹³

Le maire Edouard Reveil avait été chaleureusement remercié par le Conseil municipal et par les « bons citoyens » pour son zèle, dans sa lutte contre le projet de loi qui avait été ajourné. Mais le Gouvernement avait des intérêts particuliers et urgents qui ne tarderaient pas à se faire entendre. Dans le projet de 1849, une question était essentielle pour le Gouvernement : celle de la police. En 1851 parut donc un projet de loi, qui, en dépit de la protestation du maire, devait cette fois-ci être adopté.

Le matin du 19 mai 1851 parut un projet de loi relatif à l'organisation des pouvoirs de police dans l'agglomération lyonnaise – qui avait été présenté à l'Assemblée Nationale le 16 mai. Le projet reprenait quasi textuellement l'article 13 du projet de loi ajourné en 1849. Il n'était plus question de l'annexion des faubourgs, néanmoins, le maire de Lyon perdait des pouvoirs en matière de police. Le préfet du Rhône exercerait à Lyon, mais aussi – différence avec le projet de 1849 – à la Guillotière, la Croix-Rousse, Vaise, Caluire¹⁴, Oullins et Sainte-Foy, les pouvoirs du Préfet de police à Paris. Le soir même de ce 19 mai, le Conseil municipal de Lyon tenait sa dernière séance de la session légale de mai. Le projet, paru le matin même, avait été mis inopinément à l'ordre du jour, et la discussion

¹² Arch. mun. Lyon, Rapports du Conseil municipal, 4^e session légale de 1849, séance du 19 novembre 1849.

¹³ **Pour le texte, voy. les annexes.**

¹⁴ Dans les textes officiels, il est indifféremment écrit Caluire ou Caluire.

s'était quelque peu égarée. La délibération proposée reproduisait l'esprit de celle prise en 1849, et le conseil municipal en avait adopté les termes sans aucune modification. Lors de la séance extraordinaire du Conseil municipal, le 12 juin 1851, sur la question du nouveau projet de loi, le maire expliqua que la presse et l'opinion avaient mal interprété leur délibération dernière, prise à la hâte, sur la question, et avaient cru à une opposition inconditionnelle. La presse qui soutenait pourtant la municipalité avait exprimé que le Conseil municipal s'était exagéré les intentions et l'action du projet de loi sur les attributions municipales. Une Commission fut nommée par l'Assemblée nationale pour étudier le projet et un rapporteur fut désigné, mais avant que le rapport en question ne fût connu, Edouard Reveil convoqua extraordinairement le Conseil municipal pour le faire préciser la délibération de sa dernière séance de mai. La Commission de l'Assemblée nationale semblait avoir achoppé sur le problème de la division à faire des attributions de police comme dans les moyens d'exécution. Et c'est ce qui, à en croire le maire, avait motivé la convocation extraordinaire du Conseil municipal.. Edouard Reveil voulait donner son avis sur la question des partages des pouvoirs de police. Le projet conservait à la mairie les compétences contenues dans la section III de l'arrêté des Consuls du 12 messidor an VIII, relative à la police municipale. Mais le souhait du Conseil municipal et du maire était comme avait été dit lors de sa séance précédente, de maintenir au pouvoir municipal *le plus d'attributions possible*. Avec la section III, ils désiraient conserver certaines attributions de la section II, directement ou par délégation. Certes, parmi les attributions énumérées par la section II de l'arrêté des Consuls, certaines étaient déjà exercées par le préfet, mais d'autres avaient été laissées aux maires. Ainsi, Edouard Reveil demandait que si la section II devait finalement être attribuée au préfet, celui-ci pût à tout le moins déléguer aux maires certaines de ces attributions. Mais il restait en revanche ferme sur la volonté de conserver la section III, quand le projet menaçait d'en confier une bonne partie au préfet. Parmi les attributions de la section III aucune n'avait effectivement d'intérêt réel pour le Gouvernement à être exercée par le préfet. Dans son exposé des motifs, le ministre avait dit que, si la section III restait aux mains de la commune, alors, « sous ce rapport, la ville de Lyon restera dans le droit commun. » Le projet de loi ne maintenait cependant à la municipalité que de trop rares pouvoirs en matière de police. Ne resteraient entre les mains de la mairie *que l'entretien des promenades, places, rues et voies publiques ne dépendant pas de la grande voirie, l'éclairage et le balayage et les mesures à prendre en cas d'incendie* ainsi que, mais ce n'était pas compris dans l'arrêté des Consuls – la ville conserverait les attributions suivantes en vertu des lois ordinaires –, *l'entretien et la conservation des édifices, les adjudications, les marchés et les baux*. Le maire concluait, avant de proposer une délibération, sur le principe dont il pouvait s'accorder : *centralisation de la police supérieure dans les mains du préfet et maintien de la police municipale au profit de la Municipalité*. Dans la délibération, le conseil voulait demander à la loi de « centraliser entre les mains du préfet du département toutes les polices, politique, générale, de sûreté, police préventive, police répressive, en offrant à cet effet au Gouvernement, aux termes de ses délibérations, son utile et puissant concours » ; mais « de laisser dans les pouvoirs municipaux la police appelée municipale, c'est-à-dire – celle qui n'agit que sur les intérêts locaux, urbains, communaux, qui est parfaitement distincte des autres, qui peut être exercée sans aucun rapport, sans aucun contact avec elles, qui, par conséquent, ne peut

faire naître aucun conflit ; – celle enfin dont l'action doit protéger le budget de la ville. » Cette fois, par ces motifs, le Conseil municipal ne demandait pas le retrait du projet, comme en 1849, mais sa modification partielle. Il ne devait pourtant pas être entendu.

Cette fois, la loi devait passer, le gouvernement l'avait décidé. L'Assemblée Nationale adopta donc *d'urgence* la loi *relative à l'agglomération lyonnaise* le 19 juin 1851. Quoique courte (5 articles) cette loi devait pourtant ôter à la municipalité nombre de ses prérogatives, en matière de police, pour les transférer à l'agent de l'Etat, le préfet. L'article 2 du projet, dont le conseil municipal avait demandé la modification, ne fut en fait que très peu changé et sur des points de détail insignifiants. La loi donnait donc, comme dans le projet, les fonctions du préfet de police à Paris au préfet du Rhône à Lyon, et les villes voisines que nous avons mentionné un peu plus haut. Les seuls pouvoirs en matière de police que conservait la commune, « *sous la surveillance du préfet* », était ce qui concernait « *l'entretien et la conservation des édifices communaux, cimetières, promenades, places, rues et voies publiques ne dépendant pas de la grande voirie, l'éclairage, le balayage, les arrosements, la solidité et la salubrité des constructions privées, les mesures relatives aux incendies, le secours aux noyés, la fixation des mercuriales*¹⁵, *l'établissement et la réparation des fontaines, aqueducs, ponts et égouts, les adjudications, marchés et baux.* » La loi, suivant le projet, étendait aussi ce pouvoir accru du préfet du Rhône à Villeurbanne, Vaux, Bron et Vénissieux, du département de l'Isère, et à Rilleux et Miribel, du département de l'Ain.

Le zèle de son maire ne permit donc pas à Lyon de conserver les attributions que la municipalité avait pourtant voulu ardemment défendre. Les libertés communales se trouvaient atteintes ; mais encore n'était-ce rien en comparaison de ce qui devait advenir l'année suivante.

CHAPITRE TROISIEME : LA REUNION.

Le Gouvernement voulait se donner des moyens d'action bien plus efficaces que ceux qu'il possédait jusqu'alors. Il avait donc résolu et était parvenu à se donner une maîtrise plus complète de la police, pour rendre celle-ci plus efficace, dans ce grand centre de population qu'était l'agglomération lyonnaise. Mais des questions restaient en suspens, auxquelles la loi de 1851 n'apportait nulle réponse ou réponse partielle. La question de l'annexion à Lyon de ses « faubourgs », notamment, n'était pas réglée, non plus que ses modalités. Le gouvernement voulait aussi se donner des moyens d'action directe sur la destinée de Lyon, comme il le pouvait faire à Paris. Or pour entreprendre une politique globale, il fallait unifier l'agglomération, comme le réclamait la municipalité depuis la fin du XVIII^{ème} siècle. Le problème restait cependant le pouvoir municipal, qui, déjà considérable, gagnerait encore en puissance. Or, l'expérience avait montré que la mairie s'opposait très fréquemment au préfet, et donc, aux intérêts du Gouvernement...

Dressons tout d'abord un portrait des trois communes suburbaines, à la veille de leur

¹⁵ **Mercuriale** : Bulletin reproduisant les cours des denrées vendues sur un marché public ; l'ensemble de ces cours eux-mêmes.

annexion.

I - Lyon, la Guillotière, La Croix-Rousse et Vaise

La Croix-Rousse était alors peuplée de 28 711 habitants, presque tous ouvriers en soie – canuts – et avait une superficie de 287 hectares. D’après le recensement de 1851, le nombre des métiers de soierie à la Croix-Rousse était de 13 067 dont 3 513 en repos. **Ce « quartier considérable »¹⁶** occupait le plateau et les deux versants oriental et occidental d’une colline, dont le versant sud était couvert de l’est à l’ouest, de rues verticales et transversales qui faisaient assurément partie de la ville de Lyon. Entre la ville suburbaine – qu’on appelait alors de plus en plus communément *faubourg* – et la grande ville, la frontière était pour ainsi dire symbolique quoi qu’elle fût marquée par une enceinte et quelques casernes. Que disparût cette barrière, la contiguïté serait indubitable. Il n’y avait pas loin de la place de la Croix-Rousse à la Place des Bernardines. Les populations de ces deux villes communiquaient en outre énormément. Cette commune était dangereuse pour l’ordre du fait de sa population, les canuts, prompts à l’insurrection, facilement manipulables par les *clubistes*. Elle retenait donc l’attention du Gouvernement.

La commune de Vaise, quant à elle était alors peuplée de quelque 8 000 habitants, pour une superficie de 344 hectares. Elle était traversée par les deux routes de Paris. L’inondation de 1840 avait presque entièrement détruit les nouveaux quartiers de Vaise majoritairement formés de constructions légères. Au début des années 1850, les traces de cette catastrophe avaient partout disparu. De belles et solides constructions avaient remplacé les maisons démolies. La commune, située sur la rive droite de la Saône, communiquait avec la rive gauche par trois ponts. Jusqu’en 1840 se trouvaient à Vaise un grand nombre de métiers à soie, mais l’inondation avait fait émigrer les canuts qui s’étaient réfugiés à la Croix-Rousse, où ils s’étaient fixés. La seule démarcation avec Lyon consistait en une simple barrière de bois.

L’agglomération de maisons, enfin, que l’on nommait la Guillotière et les Brotteaux, **« quartier considérable »¹⁷**, s’étendait sur la rive gauche du Rhône et comptait en 1849 un peu plus de 41 000 habitants, pour une superficie de 2 508 hectares. Cette commune se situait sur l’ancien mandement de Béchevelin, et faisait jadis partie du Dauphiné. Le mandement de Béchevelin avait été annexé au Lyonnais en 1734. Cette commune était reliée à Lyon par sept ponts, dont le *pont de la Guillotière*, anciennement *pont du Rhône*, dont on attribuait la construction au pape Innocent IV. Un monument funèbre aux victimes de 1793 avait été élevé dans cette commune **« sur l’emplacement même où tant de malheureux Lyonnais [avaient été] massacrés par les satellites de la Convention »¹⁸**

¹⁶ *Annuaire départemental, 1853, p. 111. La commune est devenue un quartier, puisque l’annexion date de mars 1852.*

¹⁷ *Ibid. p. 110.*

¹⁸ *Annuaire départemental, 1853, p. 110*

II - Partisans et détracteurs du projet.

Pour une grande partie des bourgeois lyonnais de l'époque, cette contiguïté justifiait amplement l'annexion. Mais l'unification se justifiait encore en ce qu'une grande partie des établissements publics étaient communs à Lyon et aux trois communes. Lyon mettait à la disposition de Vaise, de la Guillotière et de la Croix-Rousse son lycée, son palais de justice, ses hôpitaux, ses théâtres, son asile pour les enfants trouvés, ses bureaux de bienfaisance, etc. Ceci justifiait donc une contribution. La contiguïté exigeait l'annexion pour que la commune pût croître ; à observer d'autres grandes villes telles Paris ou Londres, l'on constatait que les celles-ci croissent en s'adjoignant leurs faubourgs. **« Toute grande ville est un être vivant qui croît par expansion du dedans au dehors en s'identifiant successivement ses annexes. Vouloir que Vaise, la Croix-Rousse, la Guillotière et les Brotteaux aient à jamais une existence distincte et leur individualité, c'est condamner la ville de Lyon à étouffer dans son étroite enceinte...¹⁹ »** En outre, quoiqu'en pensassent alors les communes suburbaines, le projet leur permettrait de s'embellir grâce à la réalisation d'aménagements urbains, trop coûteux pour qu'elles eussent pu les entreprendre de leur chef et sur leur financement. Et puis, il y avait un argument démographique : en quarante ans, la ville de Lyon avait gagné 37 000 habitants quand les faubourgs en avaient gagné 36 000. La population de Lyon s'était donc accrue tout au plus d'un septième, tandis que celle des communes suburbaines s'était augmentée de près de la moitié. Ceci était dû à une émigration progressive vers les faubourgs, la vie y étant moins coûteuse. La police, enfin, restait un argument majeur. Dans Lyon, il y avait la police du préfet et celle du maire, exercée par les mêmes agents, ainsi soumis à deux chefs, souvent peu d'accord entre eux. Il y avait de plus celle du général commandant la division militaire. Cette incohérence nuisait au bon fonctionnement de l'administration. En outre, chacune des communes suburbaines avait sa police particulière, souvent fort mal organisée. Monfalcon prend l'exemple de la Guillotière : **« Certain faubourg, celui de la Guillotière, par exemple, rappelle à quelques égards les lieux d'asile du Moyen-Age ; les malfaiteurs, qu'on peut difficilement y poursuivre, débouchent le matin sur Lyon pour exercer dans la grande ville leur coupable industrie, et regagnent impunément leurs repaires aux abords de la nuit. C'est dans les innombrables bouges de la rive gauche du Rhône que se réfugient en très grande partie les vagabonds, les forçats en rupture de ban, en un mot tout le personnel dont se composent les classes dangereuses de la société. A Lyon, la police sanitaire, dans certaines maisons tolérées, se fait assez bien, et cependant, elle est à peu près inutile, parce qu'elle ne peut atteindre les prostituées de la pire espèce qui abondent aux Brotteaux et à la Guillotière...²⁰ »** . Enfin, les départements de l'Ain et de l'Isère touchaient à Lyon, mais la police du maire de Lyon non plus que celle du préfet du Rhône ne pouvait y accéder, sauf à recourir à de lentes correspondances administratives, qui faisaient perdre aux opérations leur efficacité.

¹⁹ Jean-Baptiste Monfalcon, *Histoire monumentale de Lyon, Lyon, 1866, tome III, p. 451*

²⁰ *Ibid.* p. 458. *Admirez le style en passant...*

Cette préoccupation demeurait en dépit de la loi de 1851. Cette loi avait pourtant réglé des problèmes concernant la coordination de la police, puisque, comme nous l'avons vu, celle-ci se retrouvait presque entièrement concentrée entre les mains du préfet. Le problème n'en préoccupait pourtant pas moins les esprits. La réunion permettrait au moins, selon ceux qui s'inquiétaient à tort de ce problème, de coordonner la police municipale sous un chef unique.

Mais si une partie des *bons citoyens* lyonnais s'associait volontiers au projet de réunion des faubourgs à Lyon, il n'en allait pas de même dans les communes suburbaines auxquelles l'on demandait au demeurant fort peu leur avis.

Les journaux lyonnais de référence d'alors tels le *Courrier de Lyon*, ou le *Salut Public* traitent des questions posées par la réunion des quatre communes. Nous prendrons l'exemple du *Courrier de Lyon* que nous apprécions, sachant que le *Salut Public* exprimait les mêmes opinions. Le rédacteur en chef, gérant du *Courrier de Lyon*, A. Jouve, donna son opinion sur la question de la réunion dès le 9 mars 1852, alors que d'insistantes rumeurs laissaient entendre que « **La question de la réunion des différentes communes dont se compose l'agglomération lyonnaise [était] sur le point de recevoir une solution.** ²¹ » L'opinion du rédacteur en chef était plus que favorable au projet de réunion. Il nous faut bien préciser en passant que le *Courrier de Lyon* était très favorable, à tous égards, au gouvernement de Louis-Napoléon. Mais ce qui est intéressant, c'est que Jouve présentait, tout en les réfutant, les arguments des opposants au projet de réunion proprement dit. Il reproduisit en outre, « pour faire acte d'impartialité, » dans ses éditoriaux des vendredi 19 et mardi 23 mars, deux lettres provenant de deux lecteurs respectivement de Vaise et de la Croix-Rousse, exprimant avec vigueur leur entière désapprobation quant au projet d'annexion ²². Ce qui est intéressant, c'est que l'argumentation de ces lettres se recoupe, et donne les arguments des adversaires de l'annexion dans leur ensemble.

La première lettre publiée par le *Courrier de Lyon* était signée de Prosper

Mouraud, conseiller municipal de Vaise, et datée du 15 mars. Il y qualifiait le projet de « fatale mesure. » il commençait son argumentation par dire ce que nous disons tout à l'heure à propos de la question de la police : « La police, raison principale, toujours présentée la première par les partisans de la réunion, sa centralisation [entre les mains du préfet] est un fait accompli, ce motif n'existe plus et le but cherché est atteint sous ce rapport [avec la loi de juin 1851]. » Les partisans du projet prétendaient, de plus, qu'il était juste que participassent les communes suburbaines au financement d'infrastructures lyonnaises dont elles bénéficiaient. La réponse du conseiller municipal de Vaise était, assez justement, que concernant les théâtres, musées facultés ou promenades, les populations des faubourgs étaient bien trop pauvres pour en pouvoir profiter. Enfin, il excipait l'augmentation des charges qui résulterait pour les faubourgs de l'annexion.

²¹ *Le Courrier de Lyon, éditorial du mardi 9 mars 1852.*

²² Le rédacteur en chef précisait qu'il recevait beaucoup de lettres ayant trait à la réunion des communes, pour la plupart hostiles au projet, mais qu'il ne pouvait reproduire, étant anonymes. La loi interdisait en effet la publication par un journal de lettres non signées.

C'était là l'argument que tous les opposants mettaient en avant, et qui n'était pas dénué de fondement, mais reposait en partie sur des conjectures. En effet, les charges qui pesaient sur Lyon étaient alors bien plus élevées que celles pesant sur les communes suburbaines. L'on pouvait à bon droit craindre une augmentation énorme des patentes. De plus, Lyon, soumettait à l'octroi un bien plus un bien plus grand nombre d'objets, et son octroi était bien plus élevé que dans les communes suburbaines. Or, les communes suburbaines craignaient une généralisation du régime lyonnais concernant ces différentes charges. Là était le point fort de l'argument : si les mêmes biens venaient à être frappés des mêmes droits dans les faubourgs, la plupart des industries fuiraient de leur territoire qui font le travail de leur population. Les industries en question iraient s'installer au-delà de la nouvelle enceinte, ce qui ferait augmenter les frais de transport et entraînerait une diminution du bien-être de la partie la moins aisée de la population. En effet, les populations des faubourgs étaient essentiellement faites d'ouvriers et de petits rentiers qui ne manqueraient pas d'être ruinés si les mêmes charges que celles de la grande ville devaient

s'étendre aux communes suburbaines. La raison pour laquelle les faubourgs attiraient ces catégories peu aisées de la population était justement un évident souci d'économie. Ces catégories ne vivaient pas à Lyon pour éviter ses importantes charges. Ce souci d'économie se distinguait d'autant mieux que la décision du Conseil municipal, quelque deux ans auparavant, d'étendre l'octroi à davantage de denrées pourtant peu lucratives – poissons, gibiers, volaille ... – avait coïncidé avec une augmentation sensible de l'émigration de Lyon vers les faubourgs, mouvement que l'on constatait depuis plusieurs décennies. La lettre reproduite dans le *Courrier de Lyon* du mardi 23 mars 1852, signée d'un certain Francon, Croix-Roussien, abonné au journal « depuis dix-huit ans, » donnait des arguments similaires à celui du Conseiller municipal de Vaise : « L'ouvrier se retire dans les faubourgs par économie, et le petit bourgeois ou rentier, par le même motif. Quel avenir est donc réservé aux malheureux propriétaires de la Croix-Rousse si la réalisation de ce projet a lieu ? » il ajoutait aussi que la réunion de sa ville à Lyon n'était pas souhaitable du fait des difficultés de communications que causerait la présence du mur séparant les deux communes, percée seulement de trois portes dont deux étaient fermées une partie de la nuit. Enfin, ce lecteur émettait des doutes sur les avantages que les faubourgs retireraient de cette réunion. Lyon ne réserverait-elle pas ses faveurs pour son centre ?

A ces arguments, les tenants du projet, dont faisait partie A. Jouve, avaient presque tous les mêmes répliques. Jouve admettait que certaines parties de ce territoire pourraient se trouver soumises à des taxes fiscales trop onéreuses pour leurs habitants, et que Vaise, par son caractère excentré et original aurait pu être exceptée de la réunion : « **Par la nature de sa population, des industries et du commerce dont elle est le siège, cette petite ville semble plus qu'une autre étrangère aux préoccupations, aux habitudes et aux intérêts du reste de l'agglomération.** ²³ » Il rétorquait cependant à l'argument principal des contestataires qu'il n'était pas évident du tout que l'octroi Lyonnais serait étendu aux faubourgs. Ce n'était qu'une possibilité, qui n'était pas la plus certaine. L'on pouvait aussi imaginer qu'il serait unifié à la moyenne des quatre octrois, ou

²³ Le *Courrier de Lyon*, éditorial du vendredi 19 mars 1852

bien au niveau d'une des communes suburbaines – la suite vérifierait d'ailleurs cela : on devait parvenir à l'unité par l'abaissement de l'octroi de Lyon. Concernant les avantages, pour Vaise, ils étaient certains. On pourrait réaliser ce *quai monumental* qu'il était question d'y construire depuis un moment. Sans Lyon, Vaise ne pourrait faire face au coût d'une telle infrastructure. Concernant le problème de l'enceinte séparant la Croix-Rousse, tôt ou tard, elle devrait disparaître pour être repoussée entre la Croix-Rousse et le fort de Montessuy où le génie militaire avait le projet d'établir la nouvelle ligne de fortification, dont l'exécution avait été repoussée par faute de moyens. Enfin, la réponse générale à l'argument qui disait que de toute façon, le projet nuirait aux classes peu aisées, était d'assez mauvaise foi, et disait que seuls des intérêts privés particuliers pourraient être froissés, et que cela ne devait pas faire obstacle à la satisfaction de l'intérêt général, qui passait par la réunion des communes. La mauvaise foi était évidente puisque ceux qui tenaient ce discours étaient généralement les bourgeois lyonnais – à qui la suite donnerait toutefois raison concernant l'intérêt général.

Nous omettons volontairement les discours enflammés de quelques adversaires du projet qui considéraient pour s'opposer les conditions de réalisation de la réunion. Nous en reparlerons en effet dans notre deuxième partie.

III - Le décret du 24 mars 1852 ²⁴

Le règlement de la question était attendu ; il arriva. C'était un acte de l'Exécutif. Il fut pris le 24 mars. Ce décret marquait une charnière de taille pour Lyon entre ce qui avait été et ce qui serait. Il parut au *Moniteur* du 26 mars, et fut annoncé par le *Courrier de Lyon* le samedi 27 mars dans son éditorial. Les Lyonnais pouvaient donc apprendre que les frontières de leur commune s'étaient élargies. Les habitants des faubourgs apprenaient qu'ils étaient désormais Lyonnais... Mais ce qu'ils ignoraient toujours, c'étaient les « **questions accessoires** ²⁵ » qui les effrayaient tant, laissées en suspens. Le décret était en effet assez général et prévoyait un régime provisoire concernant le pouvoir municipal. Le décret précisait cependant que la commune de Lyon était divisée en cinq arrondissements municipaux, et joignait un plan précisant les limites de ces arrondissements. Concernant les octrois, le problème n'était pas réglé. Il était cependant précisé que les communes réunies à Lyon conserveraient *provisoirement* les rayons actuels de leurs octrois et les tarifs d'après lesquels ils étaient perçus. Les contributions directes et indirectes dont le taux était fonction de la population continueraient provisoirement à être établies, dans les faubourgs rattachés, d'après la population particulière de chacune d'elles. Le règlement des conditions plus secondaires étaient remises à un décret ultérieur.

La question du rattachement était finalement réglée. Mais une autre question, tout aussi grave avait été traitée par le décret. La question de l'unicité du maire de Lyon, en cas d'agrandissement de la ville par absorption des faubourgs, avait été posée dès les

²⁴ Voy. annexes

²⁵ *Le Courrier de Lyon, éditorial du samedi 27 mars 1852.*

années 1830 et plus récemment en 1849, par la Commission du Conseil général à l'occasion du projet de loi d'alors, concernant la réunion des quatre communes de l'agglomération lyonnaise. Le Gouvernement avait lié les deux questions qui pourtant ne l'étaient pas réellement dans leur essence. Volontairement, nous séparons donc ces deux problèmes, quoi qu'ils trouvent finalement leur solution dans le même décret. L'annexion des communes suburbaines était une expérience à mener. A Paris, la question était aussi en suspens depuis un moment, du rattachement des faubourgs. Paris était alors régie, comme nous l'avons rapidement évoqué, par un régime municipal d'exception. Pour mener à Lyon l'expérience, il fallait doter la ville d'un régime similaire. Dans la capitale, il faudrait attendre la loi du 16 juillet 1859 pour que soit décidée l'annexion des communes suburbaines de Grenelle, Vaugirard, Bercy, Charonne, Belleville, La Villette, La Chapelle, Montmartre, Les Batignolles, Passy et Auteuil. Le nombre d'arrondissements passerait alors de douze à vingt – suivant le découpage que nous connaissons encore aujourd'hui.

Nous avons donc traité ici du rattachement des communes suburbaines, question suffisamment importante pour qu'on lui consacre une partie dans ce travail. C'était une question posée depuis longtemps, et qui constituait un véritable enjeu pour la croissance de la *capitale des Gaules*, mais dont la solution avait achoppé sur l'opposition des communes suburbaines, mais aussi sur des enjeux politiques de gouvernement. Elle se trouvait dès lors réglée, mais ce règlement s'assortissait de conditions assez rudes concernant l'autorité municipale. Nous avons cependant intentionnellement ignoré cette question de l'autorité municipale. Nous aborderons donc séparément ce problème dans la partie suivante.

DEUXIEME PARTIE.

L'annexion des communes suburbaines s'accompagnait d'un bouleversement complet dans la tradition séculaire d'administration municipale lyonnaise. Cette tradition d'indépendance municipale depuis 1320, que nous avons évoquée plus haut, n'avait été réellement remise en cause qu'une seule fois, par le Directoire, pendant neuf ans. Mais alors, la mesure était conçue comme une sanction uniquement, pour punir une *ville rebelle* qui pouvait être dangereuse pour un gouvernement mal assuré. Cette fois, c'était une contrepartie à l'annexion des faubourgs. Là encore, il y avait les partisans et détracteurs du projet, dont les arguments s'enchevêtraient avec ceux concernant la réunion des communes, puisque, nous l'avons dit, le projet liait ces deux questions. Nous aborderons donc ces dissensions, dont nous avons un peu vu le début avec les protestations du Conseil municipal contre le projet de loi de 1849. Et puis nous aborderons inévitablement la nouvelle organisation municipale et son premier fonctionnement.

CHAPITRE PREMIER : LES POLEMIQUES SUR LA QUESTION MUNICIPALE & LE REGLEMENT DE CELLE-CI.

Nous l'avons déjà annoncé : nous avons choisi de dissocier, dans leur étude, les deux questions de la réunion des quatre communes et de l'autorité municipale. Ce choix implique donc une rupture passagère d'avec la chronologie, et nous impose de revenir premièrement quelque peu en arrière, afin de voir tout d'abord dans ce chapitre comment l'on s'opposa ou l'on souscrivit au projet qui touchait à l'autorité municipale.

I - Les polémiques sur la question municipale.

Depuis la suppression par le Directoire, en l'an III, de la mairie unique, la question municipale était restée sensible pour les Lyonnais. Si la plupart des bourgeois de la ville désiraient ardemment l'annexion des communes suburbaines, ils rejetaient pour la majorité toute atteinte aux franchises municipales, qui pour eux, et à juste titre, n'était en rien liée à l'autre. Pourtant, Le projet de réunion avorté de 1832 et 1833 avait laissé planer une rumeur sur un éventuel morcellement de la mairie centrale, qui quoi que démentie par le préfet d'alors, montrait un souci tout particulier des Lyonnais pour la question. En 1849, le projet originel soumis par le Gouvernement au Conseil général ne liait pas les deux questions, mais ledit Conseil avait tenté de démontrer que l'une ne pouvait aller sans l'autre sans conséquences périlleuses. Le Conseil municipal et le Maire, Edouard Reveil, avaient essayé, et étaient parvenus à faire retirer le projet, s'opposant farouchement à toute atteinte aux prérogatives de l'autorité municipale, autorité qui pour force Lyonnais incarnait les franchises de la ville.

Le mot que l'on entendait généralement, dans Lyon, pour s'opposer à la suppression du maire unique est celui qui concernait les *franchises municipales* en péril. A part ceux qui y avaient un intérêt – c'est-à-dire les agents du gouvernement – il ne se trouvait guère de militants vraiment exaltés par la perspective de la suppression de la mairie. Peut-être simplement se trouvait-il, dans les commune suburbaines menacées d'annexion, des personnes pour penser que si la réunion devait se faire, alors la suppression de la mairie centrale serait une atténuation de leur malheur. L'injustice subie serait peut-être moindre si c'était le préfet qui administrait, au lieu du maire de Lyon, la nouvelle agglomération lyonnaise. En dehors d'un tel raisonnement, certains Lyonnais défendaient toutefois le dessein du gouvernement, pensant que le mal était moindre en comparaison du bénéfice que la ville pourrait retirer de son agrandissement. Les arguments, pour ceux-là, étaient les suivants. Quelles étaient les *libertés communales* qu'on eût à regretter si le projet était réalisé ? S'agissait-il d'une question de politique ou d'histoire ? Que restait-il des antiques franchises et libertés de la Commune de Lyon octroyées par la charte de 1320 ? N'avait-elle pas perdu ses privilèges, son exemption d'impôts, sa liberté d'élever et entretenir ses murs, d'avoir une administration parfaitement indépendante du pouvoir central ? De plus, les partisans du projet, répondant aux critiques, disaient que, certes le morcellement de l'administration municipale avait eu, après l'an III, pendant neuf ans, de fâcheuses conséquences, mais qu'exécuté dans d'autres circonstances et organisé différemment, il perdait son venin. En outre, si l'administration municipale était confiée à une autorité plus puissante, telle le préfet, mieux placé pour venir à bout des rivalités de quartiers voire privées, paralysant l'action publique en matière de travaux publics notamment. « **L'ouest ne fera pas échouer les projets proposés en faveur du quartier**

des Terreaux par cette considération qu'on ne fait pas assez pour lui ; et le nord jaloux ou mécontent ne fera pas une guerre sourde ou déclarée à l'arrondissement de Bellecour ²⁶ . » Enfin, les personnes pensant que la suppression de la mairie n'avait pas que de mauvais côtés, excipaient, comme l'avait fait la commission du Conseil général en 1849, le risque que comporterait l'institution d'un maire unique dans une commune agrandie par l'annexion de ses faubourgs. Le maire unique aurait selon eux un pouvoir bien trop grand. Avant l'annexion, il apparaissait déjà très puissant. La lutte avec le préfet, coutumière, tournait parfois au désavantage de ce dernier. Le maire de Lyon demandait parfois, et avait déjà obtenu son renvoi. Que serait-ce lorsque cette autorité serait à la tête de toute l'agglomération lyonnaise ? Comment le préfet pourrait-il faire prévaloir l'intérêt du Gouvernement sur des points de contestation ?

Tels étaient les arguments des partisans du projet, détachés de ceux touchant aux annexions des communes suburbaines. Cela dit, les plus nombreux étaient les opposants à tout empiètement sur les *libertés communales*. Ces opposants, dont faisaient partie le conseil municipal, le maire Reveil ainsi qu'une partie de la bourgeoisie Lyonnaise, tenaient pour spécieux, à plus de raison que de tort, l'argument selon lequel la défense des *franchises municipales* était un combat d'arrière garde. En effet, s'il est évident que les franchises telles qu'existant sous l'Ancien Régime avaient vécu depuis la Révolution, quel était le rapport avec les libertés conservées et étendues, par souci d'égalité, à toutes les communes de France et de Navarre ? Certes, Paris était une exception quant à son régime municipal, mais son statut de capitale, non moins exceptionnel, le justifiait. Or pourquoi Lyon, qui jouissait des mêmes libertés que les autres villes, ne se serait-elle pas battue pour conserver des libertés qui n'étaient plus un privilège. Selon le droit commun, et en s'adaptant à la situation politique, Lyon pouvait pour le moins s'accrocher au droit d'avoir un Conseil municipal élu, indépendant et ayant un rôle réel dans la gestion des affaires de la cité, à un maire unique, même si la ville devait, du fait des annexions, se retrouver grandie. Certes, la situation l'exigeait, la commune pouvait consentir à abandonner la police au préfet, et elle l'avait fait, sous la contrainte, en 1851. Mais la conservation d'un maire unique à la tête de l'administration municipale, libre de son action en tout ce qui touchait les services municipaux, et d'un conseil municipal étaient des exigences minimales. Un autre argument des opposants au projet touchait à l'exception lyonnaise. Si une loi avait demandé la concentration de tous les pouvoirs aux mains des préfets, dans toutes les villes de France, si tous les chefs-lieux de l'Empire avaient dû connaître la même organisation administrative, Lyon et les Lyonnais n'eussent pas trouvé à contester... Mais si d'autres grandes villes continuaient de jouir du régime municipal existant, pourquoi pas Lyon ? S'il était possible de maintenir un maire unique et un Conseil municipal indépendant à Marseille, Bordeaux, Lille, Beauvais ou Rouen, pourquoi pas dans la capitale des Gaules ? L'autre grande partie de l'argumentaire opposé au projet tenait à l'autorité même à laquelle il était prévu de confier l'administration de Lyon, le préfet. La concentration des pouvoirs entre les mains du préfet pouvait en effet avoir des inconvénients. Ce fonctionnaire ne commettrait-il pas nécessairement des erreurs dans l'administration de la grande ville de Lyon, qu'il connaîtrait mal, d'autant que son pouvoir n'aura nul contrepoids ? Son autorité n'aurait-elle pas en outre tendance vers

²⁶ Jean-Baptiste Monfalcon, *Histoire monumentale de Lyon, Lyon, 1866, tome III, p. 456*

l'arbitraire ou le tyrannique ? Qu'était un préfet à Lyon ? C'était un agent du Gouvernement, un fonctionnaire envoyé par lui, étranger aux habitudes, au passé, aux besoins lyonnais quand il arrivait dans la cité. Et à peine avait-il acquis quelque expérience en ces domaines, qu'il s'en allait et était remplacé. Lorsque Hugues Darcy avait présenté en 1849, au Conseil général, le projet de loi sur la réunion des communes, il était préfet du Rhône depuis à peine deux mois. Malgré sa capacité, il était impossible qu'il eût acquis en si peu de temps autre chose qu'une connaissance superficielle de son département. Moins d'un mois après, il quittait déjà Lyon. En moins de vingt mois, le Rhône avait connu trois préfets²⁷. Cet homme du gouvernement était chargé de faire valoir les intérêts du Gouvernement souvent en opposition avec ceux de la cité, et se déplaisait quelquefois fortement à Lyon. Le préfet était perçu comme un administrateur n'ayant pas d'opinion propre, subordonné à la politique du Gouvernement et à ses aléas. Qu'était, au contraire, le maire de Lyon ? C'était l'homme de la cité, le représentant de Lyon et ses intérêts. C'était un chef élu de la commune, et sa fonction était d'autant plus considérée qu'elle était gratuite. Le maire était le défenseur-né des libertés de Lyon, ce qui avait été particulièrement flagrant dans l'opposition que nous avons vue d'Edouard Reveil aux projets de loi menaçant d'empiéter sur les libertés communales en 1849 et 1851. Il était l'héritier d'une longue lignée d'officiers municipaux remontant au XIV^{ème} siècle.

Voilà donc quelle était l'opinion des Lyonnais sur cette grave question de la suppression des *libertés communales*. Mais nous n'aurions pas vraiment épuisé la question si nous ne rendions un peu compte de l'opinion populaire. Celle-ci s'évoque en peu de lignes, puisque ces classes populaires se sentaient assez peu concernées, dans l'ensemble, par une question relativement technique, abstraite, et qui, leur semblait-il, les touchait peu. Elles ne bronchèrent pas ou peu.

Le Gouvernement avait de toute façon des idées arrêtées, et cette fois, ne reculerait pas.

II – Le décret du 24 mars 1852²⁸.

En ce début de mars 1852, cette suppression n'était encore qu'une rumeur. Il ne s'agissait pas d'une procédure législative. Il n'y avait donc pas de projet sur lequel le conseil général ou le conseil municipal eussent pu délibérer. De ce fait, le Conseil municipal, qui aurait pu être virulent, ne put dire un mot. En tout cas, à lire les rapports du Conseil municipal pour le début de l'année 1852, on ne trouve pas trace de cette affaire, sauf erreur de notre part. Les journaux publièrent quelques articles, en éditorial, sur la question, dès le début de mars. Ces articles paraissaient au demeurant fort bien renseignés, avant même la parution du décret. Peut-être spéculaient-ils en appuyant les rumeurs de plus en plus insistantes des conditions prévues par le projet précédent, de

²⁷ On pourrait même dire cinq si Arago et Bernard, les hommes de la Révolution de 1848, étaient considérés comme pouvoirs réguliers.

²⁸ Voy. Les annexes

1849, ainsi que par le rapport de la Commission du Conseil général d'alors.

Quoi qu'il en soit, le décret *relatif à la Commune de Lyon*, daté du 24 mars, parut au *Moniteur universel* le 26 mars et fut publié et à peine commenté par le *Courrier de Lyon* ou le *Salut Public* dès le jour suivant. Nous avons déjà parlé de ce décret à la fin de notre première partie, et nous essayons donc ici de ne pas nous répéter ; nous parlerons donc seulement de ce qui est prévu concernant la question du chef de l'administration municipale – nous avons déjà évoqué les modalités du rattachement des communes suburbaines proprement dit. C'étaient les premiers articles qui annonçaient la nouvelle la plus douloureuse pour les Lyonnais. On annonçait implicitement dans l'article 2 que la composition et le mode de nomination du Conseil municipal seraient changés, et donc, placés en dehors du droit commun. Mais avant qu'une loi spéciale ne statuât sur la question, était instituée *provisoirement* une Commission municipale de trente membres, nommés par le président de la République, remplissant les fonctions du Conseil municipal. Cette Commission serait présidée par un de ses membres, désigné par le Président de la République. Ce n'était toutefois pas le seul changement. Il n'y aurait plus de maire unique, et le préfet du Rhône aurait un grand pouvoir sur Lyon. L'article 3 prévoyait dans son premier alinéa que ce préfet administrerait la commune de Lyon, et qu'il assisterait aux séances de la Commission municipale. L'alinéa suivant mettait encore plus clairement en lumière le pouvoir écrasant que le préfet aurait sur Lyon. La Commission municipale ne pourrait s'assembler *que* sur convocation du préfet, elle ne pourrait délibérer *que* sur les questions que le préfet lui soumettrait, et lorsque la majorité des membres assisterait à la séance. Le maire unique, donc, n'existait plus. A sa place, il y avait un maire et deux adjoints, dans les cinq nouveaux arrondissements municipaux. Mais leurs attributions se limitaient pour ainsi dire à « la tenue des registres de l'état civil » et à l'inspection de la voirie qui leur serait confiée un peu plus tard ²⁹. Certes ces changements, ajoutés à ceux tenant aux modalités de la réunion des faubourgs, tenaient en peu de lignes, en peu d'articles, sur un simple décret d'une page et demi au bulletin des lois... Mais c'était une révolution pour Lyon, qui, avec son maire, perdait ses libertés communales.

Ce sujet si sensible chez la bourgeoisie Lyonnaise ne provoqua pourtant pas les contestations ni les remous que l'on eût pu penser. Le *Courrier de Lyon* et le *Salut Public* se contentèrent pour une fois d'être descriptifs, et n'évoquèrent, en

se réjouissant, que ce qui leur paraissait essentiel : l'annexion réalisée des trois communes suburbaines. La *Gazette de Lyon*, journal légitimiste et catholique, seul véritable journal d'opposition selon André Steyert – historien de Lyon légitimiste –, habituée à une certaine opposition au Gouvernement, ne dénigra pas la mesure. Elle se contenta, à l'instar du *Courrier de Lyon* et du *Salut Public*, d'une simple description, se limitant à souhaiter que la transition fût bien faite : « **Ce sera l'œuvre de la Commission municipale nommée par le président de la République. C'est à elle d'indiquer les moyens de rendre moins pénibles pour les communes suburbaines leur incorporation à Lyon.** ³⁰ »

Les élites libérales avaient rallié le régime de Louis-Napoléon, puis de Napoléon III,

²⁹ Le décret du 17 juin 1852 fixait les attributions des maires des cinq arrondissements. Voy. annexes.

par catholicisme et goût d'ordre, hypothéquant ainsi leur avenir municipal. Seuls les membres du Conseil municipal, avec le maire de Lyon, Edouard Reveil, s'étaient opposés comme ils l'avaient pu à cette atteinte aux libertés locales. André Steyert, fervent opposant au régime, parlerait lui aussi d'*indigne usurpation*³¹, concernant la prise de possession par le préfet du *palais municipal*. Mais pour le reste, les élites de la bourgeoisie lyonnaise semblaient se soucier assez peu de la suppression de la mairie, la seule lutte contre cette perte de l'autonomie municipale, peu visible du fait de la censure et de la répression politique, serait celle animée par les républicains qui acquerraient ainsi une certaine légitimité politique pour la suite. Les républicains modérés, qui refusaient le recours à la violence contre l'Empire, se contentaient de critiques sporadiques, telles celle formulée par le député Jacques-Louis Hénon, l'année de sa réélection, en 1863, au Corps Législatif : « **Paris et Lyon, placés sous une dictature à peu près irresponsable, [...] subissent l'administration arbitraire de hauts préfets.** »³² Il faut aussi bien voir que la question municipale évolua dans sa perception au fil du temps. Même si la mesure était attendue et discutée depuis longtemps, elle n'en restait pas moins lourde politiquement et émotionnellement. Sa brusque résolution le 24 mars 1852 ne pouvait pas faire naître immédiatement toutes les critiques. Le mécontentement devait augmenter progressivement. La perte des libertés municipales davantage perçue par la suite pousserait les élites lyonnaises, ralliées à Louis-Napoléon en ce début des années 1850, à prendre ensuite leurs distances vis-à-vis de l'Empire, en acceptant l'idée d'un changement de régime, pour permettre le recouvrement de l'autonomie municipale, afin de retrouver le contact avec la population lyonnaise, fondement du consensus local. Edouard Aynard écrirait en 1869 : « **La bourgeoisie, à tort ou à raison, est jugée solidaire du pouvoir dans la question municipale. C'est à tort selon nous ; mais qu'elle ne l'oublie pas, point d'union, point d'harmonie possible tant qu'on lui imputera, grâce à son silence et à son inertie, une coopération à cette œuvre répudiée de tous. Et qu'elle veuille bien aussi ne pas le perdre de vue, c'est moins ici une question de bonne ou mauvaise administration, qu'une question sociale.** »³³

Pour l'heure, la prise en mains autoritaire par le Gouvernement des rênes de la cité, ne suscitait pas un tel émoi, et les grands journaux locaux semblaient presque plus intéressés par une mesure presque concomitante. Un décret du 25 mars annonçait effectivement la teneur d'une mesure qui était en question depuis un moment : la *décentralisation administrative*.

³⁰ *La Gazette de Lyon, dimanche 28 mars 1852, art. signé Hyvernat.*

³¹ André Steyert, *Nouvelle Histoire de Lyon*, Montbrison, éd. Louis Pélaridy, tome IV, 1939, p.103.

³² Jacques-Louis Hénon, *Discours au Corps Législatif de 1853, Paris, Poupart-Davyd, 1863, p. 5, cité par Bruno Benoit dans L'identité politique de Lyon – Entre violences collectives et mémoire des élites (1786-1905), L'Harmattan, 1999, p. 100.*

³³ Edouard Aynard, *Le suffrage commercial et la situation politique à Lyon, Lyon, Imprimerie du Salut Public, 1869, p. 28, cité par Bruno Benoit dans L'identité politique de Lyon – Entre violences collectives et mémoire des élites (1786-1905), L'Harmattan, 1999, p.181.*

III - La décentralisation administrative : un préfet encore plus puissant.

Le thème général de la décentralisation était un rêve, une chimère pour Lyon. La centralisation à outrance issue de la période révolutionnaire et de l'Empire avait été un réel traumatisme pour la Capitale des Gaules. C'est cette frustration qui avait fait naître une rivalité légendaire entre Lyon et Paris, et une haine jalouse de Lyon pour la capitale³⁴. Ce fait explique qu'à la simple évocation du mot *décentralisation*, les journaux s'enflammèrent. Le *Courrier de Lyon* et le *Salut Public* publièrent plusieurs articles sur la question en rêvant assez naïvement à ce que pourrait et ce que devrait être la décentralisation. Le 25 mars, juste après le décret réglant la question municipale, parut le décret concernant la *décentralisation administrative*. Mais cette décentralisation administrative était en fait ce que l'on appelle aujourd'hui de la déconcentration. La mesure se traduisait concrètement par l'augmentation assez considérable des pouvoirs des préfets, à l'exception du préfet de la Seine qui conservait une place particulière, du fait de la proximité des ministères. Le préfet du Rhône gagna donc encore en puissance. En

deux jours, il avait gagné l'administration d'une ville désormais peuplée de quelque 300 000 habitants, ainsi que des pouvoirs auparavant exercés directement par les ministères. Le rédacteur en chef du *Courrier de Lyon*, A. Jouve, quelque peu dépité, commentait ainsi la mesure : « **Ce décret n'affaiblit en rien l'action de l'autorité qui se trouve seulement déplacée, mais ne perd aucune de ses prérogatives.**³⁵ » Un article de la Gazette de Lyon résumait les choses ainsi : « **Tous les changements apportés au régime actuel par ce décret consistent en ce que les préfets trancheront eux-mêmes une multitude de questions, qui ne pouvaient être résolues que par les ministres. Ils feront aussi un grand nombre de nominations qui étaient faites par le pouvoir central. Les attributions de tous les préfets, sauf celles du préfet de la Seine, se trouvent ainsi considérablement augmentées.**³⁶ » Les deux motifs invoqués dans le décret sont assez clairs, et montrent que l'objectif³⁷ est bien la déconcentration et pas la décentralisation : « **Considérant que, depuis la chute de l'empire, les abus et les exagérations de tout genre ont dénaturé le principe de notre centralisation administrative, en substituant à l'action prompte des autorités**

³⁴ Voy. M. Roustan et C. Latreille, *Lyon contre Paris après 1830*, Paris, H. Champion, 1905.

³⁵ *Le Courrier de Lyon, éditorial du lundi 29 mars 1852.*

³⁶ *La Gazette de Lyon – Union Nationale, dimanche 28 mars 1852.*

³⁷ Une circulaire du ministre de l'Intérieur, Persigny, du 10 avril – publiée le 21 avril par la *Gazette de Lyon* –, expliquait aux préfets les objectifs de la mesure : « Le but [...] vous est connu : rapprocher l'administrateur de l'administré ; simplifier l'instruction des affaires ; en rendre la solution plus prompte ; par là mettre un terme aux plaintes qui s'élevaient de toute part contre les complications et les lenteurs de l'administration... » comme quoi ces préoccupations ne sont pas neuves ! La circulaire montre l'importance des compétences transférées, elle est jointe en annexe dans son intégralité.

locales les lentes formalités de l'administration centrale ; Considérant qu'on peut gouverner de loin, mais qu'on administre bien que de près ; qu'en conséquence, autant il importe de centraliser l'action gouvernementale de l'Etat, autant il est nécessaire de décentraliser l'action purement administrative...³⁸ » Pourtant, la publication du décret présidentiel, qui ne décentralisait pas comme l'attendaient bien des Lyonnais, ne calma pas le *Salut Public* ni le *Courrier de Lyon*, dont les rédacteurs en chef continuèrent d'afficher leurs désirs de réelle décentralisation. Les éditoriaux se succédèrent pendant quelques jours. Mais de la perte d'indépendance de la municipalité, mot ne fut soufflé, sauf pour dire que *ces conditions de détail étaient essentiellement provisoires*³⁹.

Cette mesure de déconcentration augmentait donc de beaucoup le pouvoir du préfet du Rhône en particulier. Deux secrétaires généraux lui avaient été donnés, lors de l'extension de ses compétences en matière de police en 1851, afin qu'il pût suffire à ses nombreuses tâches. Force était d'admettre qu'avec l'administration d'une commune si importante que Lyon et une kyrielle de pouvoirs déconcentrés, ce préfet se trouverait débordé. Sans doute faudrait-il instituer de nouveaux fonctionnaires d'un ordre important qui relèveraient de lui. La position du préfet du Rhône devait devenir unique en France. Elle dépasserait en importance celle de plusieurs ministères.

Voilà notre préfet doté de pouvoirs extraordinaires, dont ceux d'administration de la ville de Lyon agrandie. Il nous reste à voir plus précisément en quoi consista cette nouvelle organisation pour la ville de Lyon, comment fonctionna ce système *provisoire* incarné par la Commission municipale prévue par le décret du 24 mars, en remplacement du Conseil municipal.

CHAPITRE SECOND : LA COMMISSION MUNICIPALE & LA TOUTE PUISSANCE DU PREFET.

Même si nous avons déjà évoqué, à travers le texte du décret, la Commission municipale, il nous paraît important de voir son fonctionnement. Il en va de même pour le préfet et sa puissance sur la ville. Nous reparlerons en outre du préfet dans notre troisième et dernière partie avec Vaïsse. Mais pour l'heure, Vaïsse n'est pas encore là, et les préfets continuent d'arriver et de repartir aussitôt après.

I - La nomination de la Commission municipale.

Le décret du 24 mars⁴⁰, dans son article 2, prévoyait *provisoirement* l'instauration d'une

³⁸ *Décret sur la décentralisation administrative, 25 mars 1852, voy. annexes.*

³⁹ *Le Courrier de Lyon*, éditorial du dimanche 28 mars 1852.

⁴⁰ Voy. les annexes pour le texte du décret.

Commission municipale de trente membres, nommés par le président de la République. Le même article commençait par annoncer que cela ne serait que provisoire, et que Lyon recouvrerait ensuite un Conseil municipal, dont la composition et le mode de nomination seraient décidés ultérieurement. Implicitement, le gouvernement, indiquait qu'il souhaitait placer la *capitale des Gaules* en dehors du droit commun concernant son régime municipal, une fois que le provisoire aurait fait place au définitif. La Commission municipale remplirait les fonctions de Conseil municipal et aurait un président, lui aussi nommé par le président de la République. Cela dit, elle serait en fait pilotée par le préfet du Rhône, qui se trouvait dès lors chargé de l'administration de la ville. Il assisterait aux séances de la Commission municipale. Du reste La Commission ne pourrait s'assembler que sur convocation du préfet, et ne pourrait délibérer que sur des questions que lui soumettrait le même préfet. Cette commission n'aurait donc pas le moindre pouvoir de décision, et son véritable président serait le préfet du Rhône.

Le décret du 8 avril 1852 concrétise la Commission municipale, en nommant ses trente membres, tous locaux, ainsi que son président. Le décret précisant la situation des membres nommés, il nous est loisible de constater que pour la plupart, ces personnes ont des professions intellectuelles assez importantes. Les juristes sont très fortement représentés ; on trouve aussi plusieurs négociants et personnes ayant rapport au négoce. Parmi les membres, l'on peut distinguer Edouard Reveil, l'ancien maire de Lyon naguère si pugnace dans sa féroce opposition aux projets touchant à l'indépendance communale. Ce dernier ne se voit conférer aucune responsabilité particulière, sinon celle de membre de la Commission. On peut aussi remarquer Emile de Vauxonne, qui se voit confier la 'présidence' de la Commission. Emile de Vauxonne, dont nous avons parlé dans notre première partie ⁴¹, était le président de la Commission du Conseil général qui avait lu un rapport concernant le projet de loi de 1849 sur l'annexion des communes suburbaines. Il avait alors souhaité aller plus loin que le texte du projet, et désiré ce que le décret du 24 mars établissait : que le maire unique de Lyon ne fût pas maintenu si la ville devait absorber ses faubourgs. Il se voyait donc en quelque sorte récompensé pour avoir défendu l'idée d'un système qui se trouvait concrétisé. Cependant, la présidence de cette Commission municipale était purement formelle, comme nous l'avons dit, le réel président étant le préfet. L'installation de la Commission eut lieu le 15 avril 1852 à 7 heures du soir. Ce fut le préfet du Rhône, le baron de Vincent, assisté de ses deux secrétaires généraux, commença de parler pour introduire la réunion de cette toute nouvelle Commission. Edouard Reveil, « **retenu à Paris en sa qualité de Député au Corps législatif,** ⁴² » fut le seul membre à manquer à cette première séance. Le préfet donna lecture du décret qui nommait les membres de la Commission et son président, et fit prêter serment par lesdits membres, comme prévu par la constitution, en ces termes : « **Je jure obéissance à la Constitution et fidélité au Président.** ⁴³ » Eut ensuite lieu la première séance

⁴¹ Cf. première partie, p.18.

⁴² Arch. mun. , microfilm 1217 wp 83/85 Rapports de la Commission Municipale 1852, rapport de l'installation et de la 1^{ière} séance du 15 avril.

⁴³ Idem.

proprement dite de la Commission municipale. Concernant les créations, la première séance vit la nomination du secrétaire de la Commission et son secrétaire adjoint ; nous pouvons ajouter que lors de la seconde séance, du 27 avril, conformément à la décision arrêtée dans la première, fut concrétisée la répartition des membres de la Commission en trois sections : celle des *Intérêts publics*, celle des *Finances*, et celle du *Contentieux*. Deux *sous commissions* furent enfin nommées, chargées d'examiner, la première, le budget de la ville de Lyon pour l'exercice de 1852 ; la seconde, les questions soulevées par la réorganisation des octrois. Ce système *provisoire*, qui devait durer quatorze années était désormais en place.

II - Le fonctionnement ordinaire de la Commission et les cinq maires.

Le fonctionnement de cette Commission municipale varia peu au long de son existence. Elle se réunissait dans la salle de l'Hôtel de Ville habituellement consacrée aux délibérations du Conseil municipal. Le préfet du Rhône siégeait à la droite du président – formel – de la Commission, Emile de Vauxonne. Lors, de la deuxième séance de la Commission, le baron de Vincent, annonça son départ, suite à sa nomination au Conseil d'Etat. Il serait remplacé par Charles Bret. La Commission municipale était donc officiellement présidée par Emile de Vauxonne, et le préfet du Rhône *assistait* aux séances. Mais il était clair qu'en fait, la Commission municipale était à la botte du préfet. C'était d'ailleurs lui qui était considéré comme la véritable autorité par les membres de la commission. Dans tous les cas, la Commission approuvait les projets ou les propositions du préfet, et l'on retrouvait dans ses rapports la mention : « La Commission municipale ... approuve... » ou bien : « La Commission municipale ... émet un avis favorable à ... » Cette Commission n'était qu'une chambre d'enregistrement, sans réels pouvoirs décisionnels, et dénuée en outre de légitimité électorale. Quant aux travaux de cette Commission, ils ne changeaient guère de ceux de l'ancien Conseil municipal, qui n'était d'ailleurs guère moins docile, quoique élu. La législation avait peut-être réduit les champs de compétence de ce substitut de Conseil municipal, mais les affaires courantes restaient fondamentalement inchangées. Lyon était donc tenue en laisse directement par le préfet, et donc, à travers lui, par le Gouvernement, qui ne tarderait pas à devenir impérial. Et les cinq maires d'arrondissements, mannequins aux compétences limitées essentiellement à l'état-civil, ne changeaient rien à cet état de fait.

Les maires d'arrondissements s'étaient vus confier l'état-civil et quelques autres compétences de second ordre, par le décret du 17 juin 1852, afin de justifier tout de même un peu leur existence. La *Gazette de Lyon*, d'ordinaire assez lucide, inscrivit dans sa *chronique* du 16 avril 1852, à l'occasion de l'installation par le préfet du Rhône des maires et adjoints d'arrondissements – le 14 avril – que ces derniers « **se partager[aient] désormais, aux termes du décret du 24 mars dernier, l'administration municipale de l'agglomération lyonnaise.** ⁴⁴ » On pensait peut-être que ces maires et adjoints, du fait de leur appellation même auraient quelque importance. On se trompait. Leur rôle essentiel consisterait en une figuration en habit chamarré de broderies d'argent aux cérémonies, aux banquets et fêtes de la préfecture. Les mairies furent situées pour le

⁴⁴ La Gazette de Lyon – Union Nationale, vendredi 16 avril 1852.

premier arrondissement, dans les bâtiments de l'Hôtel de Ville ; pour le 2^e arrondissement, dans les bâtiments de la préfecture, jusqu'à ce que le nouveau local qui lui était destiné fût convenablement disposé pour la recevoir ; pour le 3^e arrondissement⁴⁵, dans le bâtiment de l'ancienne mairie de la Guillotière ; pour le 4^e arrondissement, dans le bâtiment de l'ancienne mairie de la Croix-Rousse ; et pour le 5^e arrondissement, dans les bâtiments du Petit-Collège, qui lui furent affectés.

Et au dessus de ces institutions sans grande importance sur le plan décisionnel, se trouvait le préfet, l'homme du gouvernement, qui devenait l'administrateur d'une agglomération lyonnaise garantie des insurrections par une garnison symboliquement nommée *Armée de Lyon*, et dirigée par un personnage haut en couleurs : le général, puis maréchal de Castellane.

III – La puissance du préfet du Rhône.

Les préfets du Second Empire, en dépit du décret du 25 mars sur la décentralisation administrative, évoqué plus haut, qui leur transférait des pouvoirs de décisions et de nominations appartenant auparavant au Gouvernement, souvent considérés comme des « empereurs aux petits pieds, » n'avaient pourtant certainement pas le pouvoir qu'on leur a longtemps prêté. Un travail précurseur intéressant de Bernard Le Clère et Vincent Wright (*Les Préfets du Second Empire*, 1973) montre la difficulté de leur rôle. Ecrasés sous les tâches administratives et mal secondés, ils avaient tendance à se 'fonctionnariser' et à se dépolitiser au contact des réalités locales. Néanmoins, leur rôle était différent selon le département qu'ils avaient en charge. Et du fait du nouvel état de choses dans le Rhône, le préfet de ce département devenait, après les 24 et 25 mars, le détenteur d'un pouvoir considérable. Sur le plan de la police, il réunissait entre ses mains tous les pouvoirs de police municipale de l'agglomération lyonnaise et de plusieurs communes adjacentes, il avait la police politique, la police sanitaire, etc. Il pouvait en outre, ce qui lui était impossible avant, étendre ses pouvoirs de police jusqu'aux départements voisins, dont les limites touchaient aux portes de Lyon. Mais la police n'était pas sa seule attribution.

Désormais, le préfet administrait Lyon, comme le Maire auparavant, mais avec infiniment plus de pouvoirs. Cet homme du Gouvernement ne rencontrait quasiment plus de limites : le seul contre-pouvoir restant était celui du gouvernement. La Commission municipale lui était dévouée absolument. Naguère, le préfet du Rhône voyait son autorité diminuée du fait de la puissance de la municipalité de Lyon, d'autant que les intérêts du gouvernement apparaissaient bien souvent en opposition avec ceux de la grande ville. L'autorité du maire était parfois supérieure à celle du préfet. Désormais, une telle situation ne pourrait plus être, mais les intérêts Lyonnais ne seraient plus en mesure de s'affirmer, fussent-ils être en discordance par rapport à ceux du Gouvernement. La Commission municipale était issue du choix présidentiel, et serait fidèle au chef de l'Etat, qui pilotait dans les grandes lignes la destinée de la seconde ville de la République.

Lyon serait dominée par le préfet, aidé – et aussi quelque peu contraint – par

⁴⁵ Notons qu'un sixième arrondissement municipal fut détaché du 3^e (Brotteaux-Guillotière) en 1860.

l'infatigable général de Castellane et son fort caractère. Nous nous devons de dire quelques mots sur ce personnage-clef, qui à plusieurs reprises maintint l'ordre dans la capitale des Gaules contre les insurrections. Les troupes de l'*armée de Lyon* lui avaient été confiées en mai 1850. Ce descendant de l'une des plus illustres maisons de Provence avait une histoire tout à fait particulière, qui le rendait plus que sympathique à Louis-Napoléon. Il s'était engagé comme simple soldat, à l'âge de quinze ans, le jour même du sacre de son oncle. N'oubliant pas ses services rendus, Louis-Napoléon, devenu Napoléon III, le fit, le 2 décembre 1852, maréchal de France. Commandant jusqu'à sa mort, en 1862, des troupes lyonnaises, il travailla à affirmer son image de chef inflexible et infatigable. A Bellecour, les revues succédaient aux revues, et au camp de Sathonay, de grandioses manœuvres se déroulaient, et le commandant en chef de l'armée de Lyon dirigeait d'une poigne de fer ses troupes de douze à quinze mille hommes qu'il tenait en haleine, les préparant toujours en vue de la bataille contre les « anarchistes ». Aux officiers il prohiba le port de la tenue civile, il eut même volontiers interdit la fréquentation des civils qu'il tenait « **pour une espèce inférieure et dangereuse.** ⁴⁶ » Le préfet Bret, nommé en mai 1852, succédant au baron de Vincent, s'efforça surtout de contenter le tout puissant chef de l'armée de Lyon, ce dernier se targuant d'une bonne connaissance d'un département et d'une ville que le nouveau préfet ne pouvait que méconnaître. Ce fonctionnaire âgé, consciencieux et modeste, ne fit qu'inaugurer les nouvelles attributions préfectorales du Rhône.

Ce fut essentiellement avec l'arrivée de Claude Marius Vaïsse en remplacement de Bret, que cette forte autorité préfectorale se fit sentir, mais sans heurter. Vaïsse était l'homme qui incarnerait le Second Empire à Lyon ; il épouserait la cité pour le meilleur et pour le pire, jusqu'à ce que la mort les séparât.

⁴⁶ A. Kleinclausz, *Histoire de Lyon, Lyon, éd. Pierre Masson, 1952, rééd. 1978, tome III, p. 174.*

TROISIEME ET DERNIERE PARTIE ⁴⁷ .

Cette dernière partie sera essentiellement consacrée à l'homme qui incarna les changements radicaux que Lyon devait connaître en ces années impériales. En ce sens, son importance lui confère une place centrale dans notre étude, ce qui justifierait une longueur que plus de temps pourrait nous faire donner à cette dernière partie, portant sur l'œuvre historique d'urbanisation du préfet Vaïsse ⁴⁸, et sur son exercice du grand pouvoir qui lui était donné à la tête d'une ville de Lyon nouvellement agrandie, comptant alors quelque 300 000 âmes, et traversant une période de transition concernant son identité. Les communes suburbaines étaient d'ailleurs les plus touchées par cette transition identitaire. Elles seraient désormais lyonnaises, et l'on peut affirmer sans doute que la suppression de la mairie centrale de Lyon et l'administration directe de la grande ville par le préfet facilite cette transition qu'est le début de la réunion des communes. De cette façon, il s'agit plus d'une réunion, au moins psychologiquement, que d'une annexion. Dans ce contexte, l'Administrateur du Rhône ferait office de figure paternelle de la *grande famille lyonnaise* ⁴⁹.

Néanmoins, Lyon avait perdu sa liberté, et si aucune réelle protestation ne s'était élevée de prime abord, des rancœurs s'ensuivraient tout de même par la suite. Pourtant,

⁴⁷

Pour cette partie pourront être utilement consultées les annexes photographiques.

⁴⁸

Bien que son vrai titre eût été *Conseiller d'Etat chargé de l'administration du département du Rhône*, on l'appela souvent, et plus encore par la suite, du fait de ses fonctions, le « préfet Vaïsse. »

le préfet Vaïsse, en fait *Conseiller d'Etat chargé de l'administration du département du Rhône*, aurait souci d'adoucir le pouvoir presque dictatorial qui pesait sur les Lyonnais, sans perdre en détermination en ce qui concernait des projets impériaux qu'il prit à coeur. Lyon recevrait du moins, même si tous n'en reconnurent pas alors l'intérêt formidable, des compensations en bien-être matériel, verrait entreprendre en ses murs de grands travaux d'embellissement . Un prompt achèvement du chemin de fer de Paris à la Méditerranée lui était d'un grand intérêt ; on s'en occuperait activement. La transformation physionomique de la cité suivrait sa transformation territoriale et administrative.

CHAPITRE PREMIER : VAÏSSE ET L'ADMINISTRATION DE LA CITE.

Cet homme de confiance de Napoléon III fut envoyé à Lyon par le décret du 4 mars 1853. Il était le huitième représentant du gouvernement dans le département en cinq ans. Il arriva le 25 mars pour prendre ses fonctions, qu'il devait garder un peu plus de onze ans, jusqu'à sa mort, en 1864.

Avant d'aborder son œuvre et son administration à Lyon, il nous paraît utile de donner quelques éléments biographiques concernant *le plus lyonnais de tous les Marseillais*. Notons qu'aucune biographie n'existe concernant cet homme pourtant incontournable dans l'histoire lyonnaise⁵⁰.

I – Courte biographie.

Né à Marseille le 8 août 1795, il partit ensuite pour Paris pour faire des études de droit, puis revint dans sa ville natale où il exerça la profession d'avoué. En 1830, il devint secrétaire général de la préfecture des Bouches du Rhône, poste qu'il occupa jusqu'en 1837. En 1835, il fut nommé chevalier de la Légion d'Honneur. En 1837, il partit pour Alger où il remplit les fonctions de secrétaire général du gouvernement d'Afrique du Nord. En août 1839, il rentra en France suite à sa nomination au poste de sous-préfet de Saint-Quentin (Aisne). De 1842 à 1848, il assura les fonctions de préfet des Pyrénées Orientales à Perpignan. En 1846 il reçut la distinction d'Officier de la Légion d'Honneur. La révolution de 1848 et le gouvernement provisoire qui se mit en place entraînèrent sa destitution. Il fut alors nommé, la même année, Directeur des Affaires Civiles de l'Algérie, poste qu'il occupa jusqu'en 1849. Après une carrière rapide et brillante sous la Monarchie de Juillet, rallié sans enthousiasme à la République rejoignit rapidement le camp du prince-président. Le 24 janvier 1849, Claude-Marius

⁴⁹ Ce thème de la grande famille lyonnaise fut récurrent dans le discours des partisans de la réunion des quatre communes, avant sa réalisation.

⁵⁰ Un unique et misérable petit dossier de presse lui est consacré aux archives municipales, sous le titre : « Vaïsse, 1795-1864, Le préfet mal-aimé. »

Vaïsse fut nommé préfet du Doubs. Le 20 octobre 1849, il fut nommé préfet du Nord. Il devint le familier de Persigny, fidèle compagnon de Louis-Napoléon. Le 24 janvier 1851, Louis Napoléon lui confia le ministère de l'intérieur. Le gouvernement dont il faisait partie remit sa démission le 9 avril de la même année. Dès lors, il s'occupa à l'Assemblée Nationale de l'organisation municipale, du travail agricole et industriel, du régime des prisons, de l'abolition de l'octroi – il présenta du reste à ce titre maints projets de loi. Pour s'en être déjà occupé, Claude-Marius Vaïsse connaissait bien les affaires d'Algérie ; Louis Napoléon Bonaparte le fit donc entrer le 3 décembre 1851 dans le Comité Consultatif établi au ministère de la Guerre sur ces questions. Quelques temps après, il fut nommé Conseiller d'Etat, puis il fut élu député du Nord.

C'est par un décret du 4 mars 1853 que Napoléon III le chargea de l'administration du département du Rhône, peu avant la nomination d'Hausmann à Paris. Il arriva à Lyon le 25 mars 1853 pour prendre un poste *qu'il devait occuper jusqu'à sa mort, le 29 août 1864, après avoir été élu sénateur du Rhône (4 décembre 1854) et promu Grand-Croix de la Légion d'Honneur en 1863.*

II - Une liberté d'action presque totale.

Nous avons déjà fixé le cadre des nouvelles attributions du préfet du Rhône, inaugurées par Bret ; la démesure de ses pouvoirs nous est donc connue. Vaïsse était l'instrument de l'empereur à Lyon. Informé des grandes lignes voulues par ce dernier pour la politique lyonnaise, il les suivait en faisant preuve de zèle et de fermeté dans les moyens qu'il définissait pour toucher aux buts impériaux. Quelle résistance pouvait-il donc rencontrer ? Dans les quelque dix premières années de son administration par le sénateur Vaïsse, Lyon parut soumise. L'administrateur n'avait bien évidemment rien à craindre du côté de cette chambre d'enregistrement qu'était la Commission municipale, qui retrouverait au demeurant son nom de Conseil municipal dès 1855. Vaïsse s'efforça, dans les premiers temps de ménager les susceptibilités de la Commission. Il lui arriverait toutefois ensuite de la bousculer, sans le moindre risque de toute façon pour lui faire admettre par exemple que **« la bonne manière de faire les affaires d'une grande ville est moins de porter dans son administration un esprit d'épargne bien souvent stérile que de savoir – à propos – faire usage de ses ressources pour les choses dont elle doit retirer un avantage. ⁵¹ »** Vaïsse ne pouvait guère non plus être inquiété par l'archevêché, reconnaissant au nouveau régime pour le retour au calme. Monseigneur de Bonald, primat des Gaules, dans son mandement de Carême de 1852, se félicitait que la sérénité fût revenue « dans les hautes sphères de la politique », mais avertissait : **« L'abîme au fond duquel est descendu l'hydre qui vous épouvantait n'est pas si bien fermé que vos péchés ne puissent en rompre le sceau. ⁵² »** Même quand la situation se dégradait entre le Gouvernement, du fait de la politique italienne impériale défavorable aux intérêts du Pape, le cardinal de Bonald resta mesuré, alors que bien d'autres évêques faisaient entendre avec véhémence leur réprobation. L'archevêché retira du reste dès 1852 son

⁵¹ *Rapports du Conseil municipal, 1859*

⁵² *Arch. de l'archevêché, 1852*

soutien à la *Gazette de Lyon*, qui était pourtant réputée être son écho, mais qui prenait des positions contestataires vis-à-vis du Gouvernement, et trop légitimistes. D'ailleurs, Vaïsse n'avait guère non plus à craindre la presse, muselée par une censure féroce et tatillonne. *Le Courrier de Lyon*, fervent partisan de l'ordre, était très gouvernemental, tant que le Gouvernement défendait l'ordre ; il tirait à plus de 5 000 exemplaires et était soutenu à la fois par l'archevêché et par la préfecture. Il fut toutefois sérieusement concurrencé puis rattrapé au début des années 1850 par le *Salut Public* qui se permettait de prudents écarts avec la politique du Gouvernement et du Sénateur. Leur situation financière était nettement meilleure que celle du *Progrès*, fondé en 1869, dont le propriétaire, l'imprimeur Chanoine, qui essaya de ménager à la fois la préfecture, et, par le choix de ses collaborateurs, les républicains. *Le Progrès*, néanmoins, faisait beaucoup de concessions à la préfecture, ce qui fit écrire à André Steyert que cet organe républicain « ne faisait qu'un simulacre d'opposition, » ne faisant que jouer « **le rôle du compère aux représentations de l'escamoteur.** »⁵³ » Cet historien regrettait la funeste destinée de la *Gazette de Lyon*, « l'unique journal d'opposition, » selon lui. Cette dernière avait été supprimée administrativement, sans avertissement, frappée par un arrêt du ministre de l'Intérieur, Persigny. Elle avait été victime de son zèle ultramontain, au moment où les Catholiques avaient pris fait et cause pour le Pape, contre la politique italienne de Napoléon III. Steyert accusait au demeurant l'empire de ménager l'opposition républicaine « **tandis qu'il traitait avec une extrême rigueur les journaux légitimistes et catholiques.** »⁵⁴ » Mais la *Gazette de Lyon*, en tout état de cause, ne critiquait pas la politique de Vaïsse. Enfin, le préfet disposait d'agents que l'on appelait les *mouchards*, pour surveiller la population, qui se retrouvaient partout, « **dans les cafés, cabarets, débits, sur les trottoirs, dans les réunions autorisées ou non, dans les salons, et jusque dans les sacristies, car le clergé n'échapp[ait] point aux suspicions du pouvoir.** »⁵⁵ »

Voilà en quoi consistait la liberté d'action du Conseiller d'Etat chargé de l'administration du Département du Rhône. Il recevait du gouvernement une ligne à suivre, et avait ensuite liberté pour atteindre les objectifs, sans avoir à craindre les oppositions. Lyon était asservie et soumise. Une des seules difficultés qui pourrait se dresser devant sa route, qui ne pouvait être écartée par une législation répressive, serait le financement de sa coûteuse politique à Lyon.

III - Le souci d'une bonne administration, et du bien être de la population.

Tous les observateurs ayant connu Vaïsse s'entendirent pour admettre qu'il était d'un naturel conciliateur. Il ne cherchait pas l'opposition brutale. Il préférait arrondir les angles,

⁵³ A. Steyert, *Nouvelle Histoire de Lyon, Montbrison*, éd. Louis Pélardy, 1939, tome IV, p.111.

⁵⁴ *Idem.*

⁵⁵ A. Kleinclausz, *Histoire de Lyon, Lyon* éd. Pierre Masson, 1952, rééd. 1978, tome III, p. 173

selon l'expression consacrée. Dès son arrivée, il s'empressa de donner à la ville l'assurance qu'il mettrait tout en œuvre pour améliorer son bien être, pour défendre ses intérêts, et qu'il mettrait ses fonctions de *maire* au premier plan. Au sein de la Commission municipale, le 15 avril 1853, la section des Finances, présentant le budget avec un retard considérable, termina par un message de bienvenue et d'espoir⁵⁶, à l'attention du nouveau « Maire. » Ce dernier avait déjà su séduire par ses premières paroles. Mais si l'administrateur était conciliant, il n'en tenait pas moins à faire respecter son autorité et l'affirmait de temps en temps, notamment concernant les rapports hiérarchiques. En 1854, il écrivit aux maires pour leur rappeler les principes hiérarchiques⁵⁷.

Vaïsse avait pour souci principal de faire le bien de la population dont il avait charge, et, partant, de faire aimer l'Empereur. Il était entreprenant et persévérant, énergique et laborieux. Lyon avait connu le passage de plusieurs préfets en peu de temps. Ces agents du gouvernement, du fait de leur court séjour, n'avaient guère pu s'imprégner des intérêts et enjeux locaux. Lui resterait en place plus longtemps qu'un maire ordinaire.

En ce début de 1853, la situation économique, à Lyon, était assez contrastée. Le second semestre de 1852 et le premier de 1853 avaient enregistré une augmentation sensible dans la productivité des activités de la soie. Or si nationalement l'adage veut que quand le bâtiment va tout va, à Lyon, il se transforme et tient que quand la fabrication d'étoffes de soie est prospère, tout va. En 1852, il n'y avait dans le Rhône qu'un seul haut-fourneau, à Givors, il y en eut sept avant la fin du premier semestre de 1853. Le nombre de machines à vapeur conçues pour un fonctionnement terrestre doubla. Les nouveaux bateaux à vapeur virent leur puissance décuplée. S'ajoutait enfin le nouveau chemin de fer reliant Lyon à Paris et à la Méditerranée. Bref, le mouvement industriel, dans le Rhône, était en pleine expansion, après une stagnation persistante depuis 1847. Cependant, la situation était moins prospère du côté de l'agriculture. La viticulture était confrontée avec intensité à la maladie de la vigne. En outre, le nombre de chômeurs

⁵⁶ Arch. mun. *Rapports de la Commission municipale*, séance du 15 avril 1853. « ... En terminant, Messieurs, qu'il nous soit permis de nous applaudir du retard inusité qu'a subi la présentation de ce budget, puisque, grâce à ce retard, la discussion en sera ouverte devant l'homme à qui les rênes de notre Administration municipale viennent d'être confiées. « Le budget, c'est l'administration tout entière. Etudier le Budget d'une cité dans son ensemble et ses détails, c'est étudier toutes les affaires de la cité. Ainsi, Messieurs, c'est nous, nous-mêmes qui allons initier M. le Conseiller d'Etat à l'ensemble et aux détails de son administration ; c'est nous qui lui ferons connaître les besoins de la cité et les différents services qui doivent pourvoir à ces besoins ; nous lui dirons ce que sont nos Musées, nos Bibliothèques, notre Ecole des Beaux-Arts, nos Ecoles primaires, nos Théâtres, nos Monuments ; nous lui expliquerons quels Etablissements de Charité et quels Œuvres de bienfaisance nous subventionnons et encourageons. C'est de vous (sic.) qu'il apprendra quels projets sont en voie d'exécution, quels autres à l'étude, quels autres à l'état de conception. Nous lui exprimerons nos vœux et nos désirs, n'oubliant pas, que parmi ses hautes fonctions, il met au premier rang celle qui l'amène aujourd'hui dans notre sein et qu'il remplit en ce moment. Oui, Monsieur le Maire, les sympathiques paroles par lesquelles vous nous avez accueillis vibrent dans nos cœurs : vous êtes Lyonnais, nos droits, nos intérêts sont les vôtres ; notre orgueil est le vôtre ; nos affections et même nos susceptibilités seront les vôtres. »

⁵⁷ Arch. dép. Rhône, *Recueil des Actes administratifs*, 1854, correspondance administrative, n°25, 18 juillet 1854. « En principe, toute autorité constituée ne peut régulièrement correspondre qu'avec l'autorité dont elle relève hiérarchiquement. Cependant, quelques maires, pensant accélérer la solution des questions administratives qui intéressent leurs communes, correspondent directement avec les bureaux de la préfecture. Cette voie est vicieuse (...) »

restait assez élevé chez les ouvriers sans qualifications. Dès 1853-1854, Vaïsse ouvrit des chantiers de terrassement pour embaucher les chômeurs. Il fit distribuer des bons de pain à prix réduit et surveiller de près le prix de la viande. Il voulait prouver que son administration avait souci de porter secours aux ouvriers « **dans un moment où les subsistances étaient si chères.** ⁵⁸ » il voulait, et c'était un de ses objectifs généraux, « **diminuer autant que possible le nombre de ceux qui sont mécontents parce qu'ils souffrent.** ⁵⁹ » Comme la situation se prolongeait, il fit part de ses inquiétudes au ministre des Finances, Pierre Magne. Lorsqu'en 1856, une inondation catastrophique, due à un débordement du Rhône, ravagea les Brotteaux et la Guillotière. Les habitants de ces quartiers, dont les maisons avaient été renversées, se retrouvèrent sans ressources et sans abri. A cette nouvelle, Napoléon III, toute affaire cessante, accourut, sans être annoncé, pour aller lui-même distribuer des secours aux sinistrés, à travers les ruines et les eaux qui demeuraient par endroits. Le souci du bien être des populations était donc bien dans l'esprit du Gouvernement impérial, mais aussi dans celui de son préfet.

Mais la partie marquante de sa politique resterait celle des grands travaux publics, qu'il devait entreprendre. Ces projets portaient eux aussi d'un sentiment humaniste. Il voulait faire découvrir à Lyon ce qu'était l'hygiène, et en quoi elle était utile à la santé publique. Il pensait que la population vivait plus longtemps dans une ville plus belle et aérée. Notons toutefois qu'il exécutait les projets de l'Empereur, dans cette politique, mais que son penchant naturel l'y poussait tout autant. Nous aborderons un peu plus tard, plus en détail, la politique d'urbanisation du Sénateur.

CHAPITRE DEUXIEME : LA SITUATION DE LA CITE A L'ARRIVEE DE VAÏSSE.

Nous avons déjà dit quelques mots, brièvement, en introduction, concernant la situation de la ville, en citant pour exemple, la description faite par Charles Dickens ⁶⁰ en 1845, soit huit ans seulement avant l'arrivée de notre administrateur. Nous rappellerons donc dans ce chapitre cette situation peu brillante, ainsi que les travaux déjà entrepris pour l'améliorer.

I - Une ville compacte et étouffante.

Au début des années 1850, Lyon était encore une ville d'un autre temps, mal construite. Les immeubles que l'on nommait alors plus volontiers *maisons*, étaient forts hauts, dépourvus d'ornements, et cachaient la lumière aux rues étroites et sinueuses qui les

⁵⁸ cité par A. Kleinclausz, *op. cit.* p. 174.

⁵⁹ Arch. dép. Recueil des Actes administratifs, 1853, n°17 : circulaire non datée (mars 1853)

⁶⁰ Cf. introduction, p.8.

parcouraient. Comme cela se faisait déjà au Moyen-Age, les déchets étaient rejetés sur une chaussée le plus souvent pavée de cailloux pointus, venus du lit des fleuves. Ces rues étaient ainsi nauséabondes du fait des immondices, toujours humides, sombres, étouffantes... On ne circulait donc qu'avec extrême difficulté d'un point à l'autre de la ville, à travers ce labyrinthe. La nouvelle gare de chemin de fer avait été placée à Perrache, et il serait fort incommode de la rallier rapidement depuis les Terreaux. Il existait pourtant quelques rues, déjà, assez belles, que les Lyonnais montraient fièrement aux étrangers. C'était le cas des rues Grenette, Dubois, Saint-Dominique... Mais elles étaient bien rares. Les immeubles, souvent anciens, étaient construits avec de bons matériaux, mais les architectes les avaient fait manquer considérablement de jour et d'air, ne les dotant que de petites cours ridicules. Les loges de portiers, dans certains immeubles destinés à recevoir des concierges, étaient indécentes par leur étroitesse et leur insalubrité. Les escaliers permettant d'accéder aux étages étaient presque partout étroits, raides, obscurs, et partant, dangereux à gravir ou à descendre. Au début du XIX^{ème} siècle, la majorité des immeubles habités par les ouvriers en soie, les *canuts*, à Saint-Georges, à Bourg-neuf, à Saint-Just et dans bien des rues de l'ouest, étaient dépourvus de vitres à leurs trop rares et trop étroites fenêtres. Le jour ne rentrait donc que péniblement à travers le papier huilé, faisant office de vitre – technique là encore héritée du Moyen-Age – , que l'on changeait une fois par an. Cela subsistait encore couramment dans les années 1850. Voilà une situation qui ne pouvait qu'alerter un gouvernement qui se souciait de la condition de l'ouvrier. On avait ignoré pendant trop longtemps le rapport évident qui existait entre la condition matérielle dans laquelle se trouvait une grande ville et la santé publique. L'on s'était depuis peu attaché à démontrer, comme si ce n'eût pas été évident, que l'on vivait plus longtemps et en meilleure santé dans une ville aérée et assainie. Ce serait un des soucis majeurs à Lyon et à Paris. Nous pouvons terminer cet état des lieux en précisant que toutes ces maisons, qualifiées alors de masures, et ces ruelles étroites, tortueuses et obscures ne disparurent pas totalement avec les travaux d'*Hausmannisation*⁶¹ de Lyon. Jean-Baptiste Monfalcon notait dans son *Histoire monumentale de Lyon*, écrite après cette période, qu'« **il faudrait les conserver à titre d'enseignement, si les êtres humains ne grouillaient dans ces bouges.** »⁶² Ces immeubles ont aujourd'hui cessé d'être des bouges surpeuplés, et l'assainissement général les fait regarder par les étrangers comme des choses curieuses et charmantes ; il en va de même pour les rues étroites et sombres, qui subsistent⁶³ dans maints endroits de la Presqu'île et du Vieux Lyon, mais ont perdu de leurs inconvénients du fait des grandes artères qui les traversent désormais, leur ôtant le caractère de labyrinthe.

Cet état de la ville était pourtant le fruit d'embellissements et de divers travaux publics notamment depuis le XVIII^{ème} siècle. Le Constat eut été bien plus accablant quelques

⁶¹ Comme nous l'avons déjà dit et le redirons, c'est à tort que l'on attribue le mérite à Haussmann pour les travaux réalisés à Paris. On oublie trop que c'est Napoléon III qui a tracé les plans.

⁶² **J-B. Monfalcon, Histoire Monumentale de la ville de Lyon, tome IV, Lyon, 1866, p.6.**

⁶³ Nous donnons en annexe des photos illustrant notre propos, de rues dont l'état est resté sensiblement le même depuis l'époque de Vaïsse. La seule différence notable est souvent la disparition des pavés sous le bitume.

décennies auparavant.

II - Les travaux d'urbanisme précédents.

Malgré tout le mérite que l'on pourrait attribuer à Vaïsse, il fallait bien constater que de grands travaux publics, tous forts utiles, avaient déjà eu lieu dans la Capitale des Gaules.

Les mesures qui encombraient la rive droite de la Saône avaient été partiellement déblayées au XVIII^{ème} siècle et on avait construit à leur endroit des portions de beaux quais et de belles *maisons* bien bâties. Perrache avait construit une digue et stabilisé le confluent. Soufflot avait créé le quartier Tolozan en gagnant du terrain sur le Rhône et Morand avait aménagé sur la rive gauche, en asséchant les marécages (ou *brotteaux*), un ensemble au tracé régulier, relié à la presqu'île par un nouveau pont. C'était enfin au XVIII^{ème} que Soufflot avait doté l'Hôtel Dieu de l'imposante façade sur le Rhône. On avait aussi fait quelques essais d'un meilleur système de pavage. Le I^{er} Empire avait vu se prononcer la tendance aux améliorations. Les maires de la Restauration travaillèrent eux aussi dans ce sens. La construction d'un abattoir public entraîna enfin la suppression des boucheries des Terreaux et de l'Hôtel-Dieu⁶⁴, ce qui améliora déjà un peu la salubrité de ces endroits. L'éclairage au gaz fut découvert et mis en place presque généralement, remplaçant l'ancien éclairage à l'huile. Une institution avait du reste été créée, le *Conseil de salubrité*, devenu par la suite *Conseil d'hygiène*, pour rendre des rapports sur l'état de la ville et réfléchir à des solutions pour améliorer la situation. Jean-Baptiste Monfalcon avait d'ailleurs participé un temps de ce conseil assez utile au développement du souci pour la salubrité de la cité. Cet élan s'était continué sous Louis-Philippe. On avait alors vraiment commencé l'urbanisme. L'école vétérinaire⁶⁵ avait été construite sur la rive gauche du Rhône, et l'on prévoyait d'élever au centre de la grande cour la statue du fondateur de l'institution, Bourgelat. L'élargissement du quai Saint-Benoît, si demandé, fut réalisé. La restauration d'un des plus anciens monuments de Lyon, l'antique église d'Ainay fut entreprise sous la direction d'un certain M. Benoît. Un nouveau quai fut aussi réalisé sur la rive gauche du Rhône, que l'on nomma quai Joinville. La rue Centrale fut prolongée jusqu'à la rue Saint-Côme, après quelques évidentes démolitions. Des travaux avaient été entrepris vers Perrache où l'on préparait des aménagements, pour l'arrivée de la gare de chemin de fer⁶⁶. Reveil fit couper les tilleuls bicentennaires de la place Bellecour et remplacer par des marronniers⁶⁷.

Concernant la salubrité de la ville, Reveil parut être un des premiers à s'en soucier réellement. Un arrêté municipal qu'il prit le 15 novembre 1849, limitait la hauteur des

⁶⁴ Il existait avant des boucheries peu hygiéniques, placées dans l'Hôtel-Dieu et sur la place des Terreaux, qui déversaient du sang à même le sol, et dans lequel marchaient les passants !

⁶⁵ Ses bâtiments abritent aujourd'hui l'université Lyon II.

⁶⁶ On s'était interrogé un temps sur l'emplacement de la gare. On avait imaginé qu'elle pût être construite place Bellecour. Mais elle aurait coupé du reste de la ville une plus grande partie de la Presqu'île. Du reste, l'installation de la gare sur le Cours du Midi fut une assez mauvaise chose pour le développement du quartier Perrache.

constructions à Lyon. Les *maisons*, comme nous l'avons déjà écrit, étaient alors bien trop hautes pour des rues étroites, ainsi rendues mal aérées et sombres.

III - La prise de conscience du problème de l'insalubrité.

Reveil demanda une loi pour régler les conditions sanitaires des habitations dans les grandes villes. Il demanda à ce propos un rapport au Conseil de salubrité.

Les problèmes d'hygiène étaient d'autant plus importants à Lyon que le prix du terrain, très élevé, conduisait le *spéculateur* qui en acquérait une parcelle à construire le maximum de logements au moindre coût. Un tel propriétaire louait fréquemment les logements avant même que la *maison* ne fût tout à fait terminée. Son problème étant de rentabiliser au maximum son investissement, il n'avait que faire des problèmes de salubrité ou de commodité des habitations. Et l'administration municipale n'avait pas qualité pour lui demander de rendre compte de la salubrité de ses logements. La législation n'était guère contraignante à l'égard de ces investisseurs peu scrupuleux. Ils n'avaient qu'à se conformer à quelques conditions d'alignement, et ensuite, il pouvaient bâtir comme il l'entendaient. Les Conseils municipaux étaient donc dépourvus de moyens d'action pour protéger la santé des citoyens, capital pourtant si important. Il fallait ici concilier deux intérêts antagonistes. L'Etat se devait de protéger la santé de ses citoyens, et ainsi, de veiller à la salubrité. Mais la propriété, le *capitaliste*, voulait qu'on respectât scrupuleusement son intérêt, et excipait, reprenant les termes de la Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen de 1789, qu'elle pouvait bien faire tout ce que la loi ne défendait pas. La liberté des investisseurs devait être respectée tant qu'elle ne nuisait pas à autrui. Mais il fallait qu'elle ne nuît pas à autrui, or elle nuisait à la santé des citoyens. Nonobstant, il ne se trouvait aucune vraie législation sur le sujet. Les seules dispositions existantes étaient bien trop vagues⁶⁸ pour amener à une quelconque action. Aucune loi ne défendait à un entrepreneur de louer, à qui le lui demandait, des logements exigus manquant de jour et d'air. La loi ne serait pas changée pour autant, mais du moins le Gouvernement se préoccuperait d'inciter à la construction de beaux immeubles larges et clairs, agrémentés d'ornements. Vaïsse incarnerait cette incitation à Lyon, par son action.

CHAPITRE DERNIER : L'ŒUVRE DE VAÏSSE.

⁶⁷ Ceci est plus anecdotique, mais les témoignages de l'époque montrent que ces tilleuls, quoi qu'en mauvais état lors de leur abattage, furent regrettés par les Lyonnais. Ces tilleuls faisaient partie de leurs habitudes, d'autant qu'il n'y avait alors pas beaucoup d'autres promenades dans la ville. Les marronniers plantés en remplacement, trop jeunes, sont ceux que nous connaissons encore aujourd'hui.

⁶⁸ Une loi organique du 24 Août 1790 chargeait les maires, dans son titre 11, art.3, de veiller à la propreté des rues places et autres lieux. La loi rurale du 6 octobre 1791, dans son titre 11, art.9, imposait aux officiers municipaux d'assurer la tranquillité, la salubrité et la sûreté des campagnes. C'était tout...

Nous aborderons enfin ici les immenses travaux menés à bien par le préfet Vaïsse, qui sont absolument essentiels dans ce changement qu'a connu Lyon dans les années 1850. Nous limitons toutefois leur développement à ce dernier chapitre de notre étude, puisqu'ils ont déjà été abondamment étudiés par Dominique Bertin dans sa thèse⁶⁹. Nous n'étudions pas ces travaux d'urbanisme en tant que tels, mais comme aboutissement d'un processus. Ce n'est pas tant le grandiose, indubitable, de ces accomplissements qui nous intéresse ici que les conditions qui les ont permis. Nous avons montré la situation peu glorieuse qu'était celle de la cité à l'arrivée du Conseiller d'Etat, ainsi que le début des préoccupations pour l'urbanisme et pour l'hygiène. Vaïsse reste l'homme-clef de la période, qui par sa persévérance et sa diplomatie, surmonta tous les obstacles sur le chemin qui le menait vers la régénération de Lyon. Si des travaux publics d'urbanisme avaient déjà été entrepris auparavant, comme nous l'avons rapporté, ils avaient toujours manqué de globalité. La nouveauté avec Haussmann et Vaïsse était le caractère de globalité que prenaient les travaux d'urbanisme. Toute la ville était concernée, et non plus seulement telle ou telle section. C'était essentiellement de là que provenait l'impression de gigantisme. La cité entière était en travaux.

I - La percée de grandes artères facilitant la circulation à travers la cité.

Ce fut probablement cette entreprise, du percement de grandes artères, qui fut le plus utile à la cité, à court et long termes, mais aussi celle qui souleva le plus de mécontentements et qui coûta le plus cher. Ces percées étaient voulues pour des raisons évidentes de commodité dans la circulation du nord au sud de la Presqu'île, pour des raisons esthétiques, et des raisons tout aussi évidentes de stratégie militaire en vue de la répression des insurrections. Le maréchal comte de Castellane, commandant en chef de l'Armée de Lyon se félicitait du percement de la rue Impériale. Elle est, **« j'en suis convaincu, depuis trois ans que j'habite Lyon, [...] encore plus indispensable sous le rapport stratégique que sous ceux de la salubrité, de l'embellissement de cette ville et de son utilité pour les habitants. »**⁷⁰ Mais ces percements ne sauraient sans injustice être réduits à des objectifs stratégiques. Vaïsse voulait faire le bien de la population lyonnaise. Il voulait embellir et assainir globalement la cité, selon un dessein général que Napoléon III avait conçu pour Lyon durant des visites alors qu'il était encore prince-président. Lors de son voyage à Lyon le 15 mai 1850, Louis-Napoléon, qui avait reçu un accueil chaleureux, à en croire Monfalcon, avait prononcé un discours, dans lequel il disait venir **« avec la plus grande satisfaction visiter la noble ville de Lyon et étudier sérieusement tout ce qui pouvait intéresser à sa prospérité. »**⁷¹ Il ne faut pas négliger les raisons humanistes qui poussèrent à ces travaux.

⁶⁹ D. Bertin, *Les transformations de Lyon sous le préfet Vaïsse – Etude de la régénération du centre de la presqu'île (1853-1864)*, thèse d'histoire de l'Art, Lyon 2, 1988, 812 p.

⁷⁰ Cité par F. Bayard et P. Cayez (dir.), dans *Histoire de Lyon*, éd. Horvath, tome II, p. 293.

⁷¹ Cité par Jean-Baptiste Monfalcon, dans *Histoire Monumentale de la ville de Lyon*, Lyon, 1866, tome III, p. 468.

On commença donc par la rue Impériale. Vaïsse était aidé dans ces percements par son ami, l'ingénieur en chef de la voirie, Bonnet. La nouvelle gare de Chemin de fer à Perrache était séparée du quartier des Terreaux par cet amas de maisons séparées par des ruelles tortueuses et sombres, aux allures de labyrinthe. Le percement de la rue Impériale permettrait de relier très directement l'Hôtel de Ville – la place de la Comédie – à la place Bellecour. Auparavant n'existait que la rue Centrale, entre la place Saint-Nizier et la place Confort ⁷², donnant un peu d'air à cette partie de la presqu'île, depuis les années 1830. Les travaux commencèrent en janvier 1854. Le chantier impressionnait, à cause des démolitions qu'il fallut réaliser, à grand renfort d'expropriations. Selon le rapport de Vaïsse du 20 novembre 1857, la création de cette rue Impériale a nécessité le déplacement d'au moins douze mille personnes. Le chantier ressemblait au début, au malheureux résultat d'un tremblement de terre. Une caricature de l'époque montrait des touristes anglais s'étonner qu'on ne les eût pas prévenus, en Angleterre, de la survenance d'un tremblement de terre vers Lyon.

Le résultat, quelles que fussent les critiques, devait cependant être saisissant. Cette rue serait la plus belle et la plus large à Lyon. D'une largeur étonnante de vingt-deux mètres et d'une longueur de plus de 1500 mètres, dotée de belles façades *haussmanniennes*, elle ⁷³ serait une vitrine affichant la réussite économique lyonnaise. Et elle le serait d'autant plus que sur son cours avait été entreprise la construction d'un nouvel édifice, monumental, le palais du Commerce, au niveau de l'Eglise Saint-Bonaventure des Cordeliers.

Un peu plus modeste, mais néanmoins remarquable, un autre projet de percement s'ensuivit. Il s'agissait de la rue de l'Impératrice, qui commençait, à l'instar de la rue Impériale, à l'angle nord-est de la place Bellecour, place leviste, ralliait la place Confort, passait derrière Saint-Nizier, et débouchait sur la place des Terreaux. Cette rue était moins large mais toute droite, et avait le mérite d'aérer, avec la rue impériale, toute cette partie de la presqu'île. L'ouverture d'une rue Gasparin entraîna la destruction du splendide jardin de la Préfecture, qui fut au demeurant détruit lui aussi. Les percées, quoi que critiquées, notamment par la population forcée à l'expropriation, furent toutefois une grande et bonne chose faisant « **de la cité médiévale une métropole moderne en l'adaptant à ses fonctions économiques, née du progrès et de l'industrie des transports.** ⁷⁴ »

Mais le mérite de Vaïsse ne se limitait pas aux percées. Le changement de la ville passait par d'autres créations et aménagements.

II - Le Parc Impérial de la Tête d'Or, le Palais du commerce et les autres travaux publics d'urbanisme.

⁷² Aujourd'hui place des Jacobins.

⁷³

⁷⁴ A. Kleinclausz, *Histoire de Lyon, Lyon, éd. Pierre Masson, 1952, rééd. 1978, tome III, p. 179.*

Un des autres aménagements notoires, et à la postérité remarquable, était le Parc Impérial de la tête d'Or. Dans une ville à la densité humaine aussi forte que celle de Lyon, et où les espaces non construits s'étaient faits rares, le projet d'une promenade publique, d'un parc, s'était fait jour depuis la Révolution. On avait d'abord pensé, au temps du premier Empire, à la pointe de la presqu'île, récemment gagnée sur les eaux, pour la réalisation de ce projet. On pensa ensuite aux hauteurs de Fourvière... Mais le projet, repris par Vaïsse, vit sa réalisation portée sur la rive gauche du Rhône, sur un domaine dit *de la Tête d'Or*. Ce nom provient d'une légende voulant qu'un trésor – toujours pas exhumé, en dépit de tous les travaux menés pour la réalisation du parc – soit enterré sur ces terres, comportant une tête du Christ en or. Il s'agissait alors d'une ferme, dont le bâtiment principal, appelé grange Lambert, du nom de ses premiers propriétaires⁷⁵, subsiste encore aujourd'hui. La ville de Lyon acheta donc en 1856, 117 hectares du domaine de la *Tête d'Or* aux Hospices de Lyon qui en étaient propriétaires, qui s'étendaient sur les Brotteaux et la commune de Villeurbanne. La partie sous le contrôle municipal de Villeurbanne passa donc sans que cette commune pût s'y opposer, sous celui de Lyon. Cet espace marécageux, inondable servait déjà de promenade aux promeneurs. Quelques saulées, quelques arbres rabougris croissaient de loin en loin sur ce sol vaseux. Un fossé long et étroit, rempli d'une eau boueuse et stagnante provenant sans doute du Rhône, défendait l'accès de ce *bois de la Tête-d'Or*. Il était enjambé par un pont rustique que les promeneurs empruntaient pour pénétrer dans le bois. **« Situé à très petite distance du pont Morand et du centre de la ville, le bois de la Tête-d'Or était très fréquenté par la classe dangereuse de la population lyonnaise, par des soldats en débauche, par des prostituées de la pire espèce ; on ne pouvait guère s'y aventurer dans la semaine, sans s'exposer aux rencontres les plus désagréables. Ce danger était moindre le dimanche, l'affluence des promeneurs de la classe ouvrière était considérable ce jour-là, pendant la belle saison. »**⁷⁶ Mais la transformation de cet espace nécessitait un investissement considérable, et l'administration des hôpitaux n'y avait aucun intérêt. Le sénateur, ayant soumis le projet au Conseil municipal le 22 février 1856, fit donc acheter le terrain par la ville⁷⁷. L'aménagement du Parc fut confié à des architectes paysagistes talentueux, les frères Bühler, qui transformèrent cet espace en un magnifique parc, protégé des eaux du Rhône par une forte digue, avec un lac creusé par les ouvriers au chômage, que Vaïsse occupait

⁷⁵ Cette propriété agricole appartenait à Antoine Lambert au commencement du XVII^{ème} siècle. Jacques, fils aîné d'Antoine, céda une partie du domaine aux Jésuites de la maison de Saint-Joseph vers 1624 ; sa sœur Catherine, femme de Jacques de Villiers, légua à l'Hôtel-Dieu, en 1637, la part qu'elle avait reçue en héritage. En 1735, les Jésuites cédèrent la portion du domaine qu'ils possédaient à la ville de Lyon. Cette dernière la rétrocéda aux recteurs de l'hôpital, qui furent dès lors seuls possesseurs de la ferme et de ses dépendances.

⁷⁶ **J-B. Monfalcon, Histoire Monumentale de la ville de Lyon, Lyon, 1866, tome IV, p.12.**

⁷⁷ La ville paya 1.250.000 francs aux Hospices civils de Lyon, pour l'acquisition du domaine de la Tête d'Or, somme payable dans un délai de cinquante années, à raison de 68.000 francs par an, intérêts compris. De ce montant devaient toutefois être déduits les 150.000 francs de subvention que la ville et le département payaient chaque mois aux hospices pour faire face à l'insuffisance de leurs revenus.

ainsi, s'inspirant de la politique des ateliers nationaux, menée quelques années plus tôt. Le parc fut ouvert dès 1857, et les travaux furent achevés en 1862. Ce parc était une œuvre magnifique dont l'utilité publique était incontestable. Avec cet aménagement, Vaïsse ne faisait que suivre le goût de l'Empereur pour les parcs dans les grandes villes, tels qu'il en existait une multitude à Londres, ville exemplaire pour l'Empereur. A Paris, Haussmann établissait plusieurs parcs de ce genre ; à Lyon, Vaïsse en créait un seul, mais de taille. L'ouverture de parcs participait alors de la modernité des grandes villes.

Une autre création importante fut celle du Palais du commerce, dont la visée touchait sans doute moins directement l'intérêt public. Il fallait loger la Chambre de commerce, alors abritée dans le Palais Saint-Pierre, ainsi que le Conseil des prud'hommes et le tribunal de commerce qui siégeaient jusqu'alors à l'Hôtel de Ville. Lyon était une ville essentiellement industrielle et commerciale ; il lui fallait son Palais du commerce. L'opération visait d'ailleurs surtout à mettre en avant la prospérité lyonnaise. En cela, elle complétait le percement de la nouvelle rue Impériale. Le Palais du commerce était d'ailleurs stratégiquement placé, à un carrefour majeur de la presqu'île, entre la place Bellecour et les Terreaux. Vaïsse s'adressa, pour l'exécution de son projet, à René Dardel, architecte qui n'avait jamais eu la chance de vraiment prouver son réel talent. Ce projet lui donnait une chance inespérée de montrer son talent en construisant un palais. L'Administrateur lui demanda quelque chose qui fût digne de lui et de la ville de Lyon, qui ne fût pas inspiré par les modèles grecs, parce que cela eut été « peu en rapport avec le caractère et l'esprit de la ville de Lyon, » mais quelque chose qui ressemblât un peu à l'Hôtel de Ville et au Palais Saint-Pierre⁷⁸. Vaïsse présenta le projet au Conseil municipal avec le financement suivant : la chambre de commerce de Lyon fournirait 1.000.000 francs et la ville le reste. Le 15 mars 1856 était posée la première pierre, sous le patronage du maréchal comte de Castellane. L'inauguration eut lieu en la présence de l'Empereur et de l'Impératrice, le 25 août 1860. Le bâtiment fut complètement achevé au milieu de l'année 1862. Ce Palais était assorti à la richesse des façades construites le long de la rue Impériale, avec un trait plus accentué. Se trouvaient donc désormais abrités par ce palais la salle de la Bourse, un Conseil des prud'hommes, le Tribunal de commerce, un musée de l'Industrie, des galeries pour les expositions d'étoffes de soie et des magasins au rez-de-chaussée. Cette politique d'ostentation des richesses de la ville était pourtant étonnante au regard de la tradition lyonnaise qui dit que pour bien vivre, il faut vivre caché⁷⁹. Mais Vaïsse n'était pas Lyonnais et ne pouvait suivre toutes les traditions locales. L'on pouvait très bien interpréter, ou alors, cette politique comme une manière de rivaliser avec Paris, qui dominait le mouvement de l'industrialisation française. Ce monument était le symbole d'une cité prospère et moderne ayant son rôle dans ce mouvement industriel de ce milieu du XIX^{ème} siècle. Ce monument était appelé à devenir un des monuments emblématique de la capitale des Gaules.

Ces réalisations furent les principales réalisations connues du préfet Vaïsse, mais nous oublierions injustement les autres travaux publics exécutés grâce à lui. Vaïsse avait aussi, dès le début de son règne, restauré avec goût, mais coûteusement restauré l'Hôtel

⁷⁸ B. Benoit, *la Lyonnitude – dictionnaire historique et critique*, Editions lyonnaises d'art et d'histoire, 2000, p.108.

⁷⁹ Adage lyonnais : *pour vivre bien, vivons caché*.

de Ville. Et puis il entreprit un travail d'ensemble tout à fait utile : la construction de beaux quais qui devaient participer de la protection de la ville contre les inondations. Vaise qui avait depuis longtemps en projet de tels aménagements, fut contentée par les magnifiques quais dont on la dota. On construisit enfin un bel hôpital pour la Croix-Rousse.

III - La perception de ces changements.

Nous avons déjà évoqué les rares réactions aux changements institutionnels, tout au moins dans le début. Les républicains firent en effet monter, petit à petit, la contestation contre la suppression des libertés locales. Mais nous voulons parler ici des changements urbanistiques majeurs, que nous avons évoqué auparavant. Ces aménagements qui aujourd'hui entraînent une approbation et une admiration quasi-unanimes, furent pourtant sources, par leur ampleur et leurs conséquences immédiates, sources de mécontentement à l'époque où ils furent mis en chantier. Les projets avaient évidemment aussi leurs partisans. Dans la majorité des cas, les travaux entraînèrent l'adhésion des Lyonnais.

Deux historiens de Lyon que nous avons déjà cités abondamment, aussi peu impartiaux l'un que l'autre, incarnaient des prises de positions opposées sur cette question – comme d'ailleurs sur pratiquement toute autre. Jean-Baptiste Monfalcon, thuriféraire inconditionnel de Vaïsse et du Second Empire en général, encensait ; André Steyert, légitimiste militant, pourfendait. Monfalcon trouvait tous ces changements admirables et nécessaires. Il aurait même voulu, peut-être, qu'on allât plus loin dans la refonte des rues. Vaïsse n'avait en effet pas suivi la même tactique que celle d'Hausmann à Paris. Quand Hausmann détruisait tout pour tout reconstruire, Vaïsse se contentait de détruire ce qui était nécessaire au percement des rues, espérant que cela pousserait les investisseurs à construire des immeubles nouveaux dans le même style sur les rues adjacentes. Il faut dire que cela était moins coûteux ainsi, et que Vaïsse ne disposait pas du même financement qu'Hausmann pour la capitale. Le résultat fut que certaines des rues adjacentes furent en effet reconstruites, mais que dans nombre d'autres cas, même entre les deux grandes rues percées, demeurèrent des vieux immeubles et des ruelles sinueuses, qui nous laissent encore aujourd'hui entr'apercevoir ce que pouvait être cette partie de la presqu'île avant les travaux de Vaïsse. Les partisans de ces travaux voyaient clairement que ceux-ci feraient de Lyon une vraie cité moderne que l'étranger visiterait avec envie.

Steyert réglait quant à lui ses comptes avec l'administration impériale qu'il détestait. S'il avait quelque sympathie pour la personne même de l'Empereur, il n'en restait pas moins un vrai légitimiste, plus que critique envers les autres régimes. Le début du récit qu'il fit de l'épopée de Vaïsse à Lyon est symptomatique : **« Le 5 mars [1853] le fameux Vaïsse fut envoyé à Lyon [...] Alors commença cette gigantesque spéculation que l'on a appelée la régénération de Lyon. Ce fut d'abord la rue impériale. L'entreprise ayant été fructueuse, on passa à la rue de l'Impératrice ; puis alléché par les résultats on se jeta sur tout ce qui pouvait être exploité avec profit ; on vendit, on aliéna, on trafiqua sans vergogne et sans mesure ...⁸⁰ »** Mais dans cette démesure

des critiques de l'historien contre l'administration de Vaïsse se cachait plusieurs vérités. La partie de la ville qui fut touchée par les travaux les plus considérables n'avait pas une population très ségréguée socialement. Or, bien des ouvriers furent obligés de quitter la presqu'île, pour se réfugier dans des quartiers excentriques. La hausse des prix créée par les entrepreneurs des rues nouvelles « **entraîna la hausse de tous les autres produits et troubla profondément le budget du pauvre.** ⁸¹ » Steyert regrettait enfin, la démolition de l'ancienne préfecture, l'atteinte qui avait été portée *stupidement* à l'amphithéâtre des Trois Gaules, et que les percements eussent été réalisés « **par des étrangers, des incapables, sans études approfondies, sans souci des besoins locaux, sans prévoyance des résultats matériels, avec le sans-gêne de pachas turcs et l'intelligence de cantonniers et de casseurs de pierre.** ⁸² » Moins idéologiques, d'autres critiques rendues célèbres par les pamphlets rimés de Victor de Laprade et de Paul Saint-Olive, s'élevèrent contre les alignements impeccables des nouvelles rues. Ces Lyonnais regrettaient le pittoresque de leurs vieilles rues. Pourtant, ces grandes transformations ne firent pas, comme à Paris, disparaître toute trace de la ville médiévale. La rive droite de la Saône, le quartier Saint-Jean restait absolument intact, tout comme la partie ouest de la presqu'île.

On lui fit aussi des critiques concernant les énormes dépenses que faisait la ville. On lui reprochait d'endetter la ville pour les générations à venir, comme Haussmann le faisait à Paris. Ces reproches étaient plus ou moins erronés. La preuve en fut apportée lors de la présentation par Vaïsse au Conseil municipal, dans sa séance du 20 novembre 1857, de *l'état des travaux publics et des finances* ⁸³. L'ensemble des recettes ordinaires, de 1853 à 1857 compris, s'était élevé à 28.360.012 francs et les dépenses ordinaires à 20.807.718 francs. On avait donc dégagé un excédent de 7.552.294 francs, auquel on pouvait ajouter les recettes extraordinaires qui s'étaient élevées à 16.657.391 francs – notons que l'Etat finançait un peu aussi les travaux impériaux à Lyon, ce qui entrainait ds le cadre de ces recettes extraordinaires. On avait donc en tout 24.209.688 francs avec lesquels la ville pouvait financer d'autres aménagements. On élargit donc certaines rues, on améliora ici et là le pavage, on construisit un second Lycée à Saint-Rambert, et on construisit un marché couvert à toit vitré, sur la place des Cordeliers ⁸⁴.

Se trouvaient enfin parmi les contempteurs de Vaïsse et de ses travaux les ouvriers chassés de leur logis de la presqu'île. Ce ressentiment fut considérablement accentué avec la grande inondation de 1856 qui ravagea un des plus vastes quartiers lyonnais. Le Rhône, qui avait rompu la digue de la Tête d'Or, s'était répandu à travers les Brotteaux et

⁸⁰ André Steyert, *Nouvelle Histoire de Lyon, Montbrison*, éd. Louis Pélardy, 1939, tome IV, p. 103.

⁸¹ *Ibid.* p.104.

⁸² *Ibid.* p.105.

⁸³ Arch. mun. Lyon, *rapport du Conseil municipal* du 20 novembre 1857

⁸⁴ Ce marché a aujourd'hui été remplacé par un affreux immeuble de parking. Juste à côté se trouve pour quelques semaines encore le Grand Bazar, un peu plus jeune, qui sera lui aussi remplacé, par un hideux bâtiment de verre ...

la Guillotière où des centaines de maisons furent abattues. Napoléon III, à cette nouvelle, était accouru pour distribuer des secours aux victimes. Mais il n'avait pas reçu la reconnaissance qui eut pourtant été méritée par un tel geste. L'empereur pâtissait des conséquences des actions de Vaïsse, son agent. En effet, parmi les victimes de la catastrophe se trouvaient essentiellement des ouvriers dont les maisons avaient été expropriées pour les travaux de percement des deux grandes rues. Ces familles avaient été contraintes d'aller s'installer sur la rive gauche du Rhône, et auraient échappé à la Catastrophe si on les avait laissées dans leur ancienne demeure. Ces gens considéraient nullement les beaux travaux qui avaient été réalisés, malgré leur silence forcé, leur mécontentement et leur irritation, compréhensibles, étaient évidents. S'ajoutaient aussi des erreurs commises dans les travaux, aux conséquences parfois fâcheuses, dont on rendit Vaïsse responsable. La compagnie du chemin de fer de Paris-Lyon-Méditerranée avait par exemple, en perçant le tunnel de Fourvière, tari les sources qui alimentaient le quartier de Saint-Irénée, et nul dédommagement ne fut jamais accordé pour ce préjudice. De nombreux détracteurs dénonçaient enfin la spéculation. Cela exista en effet apparemment mais peu. Rien de comparable en cela avec Paris⁸⁵.

⁸⁵ Sur ce point, voy. notamment *la Curée* d'Emile Zola, montrant une spéculation avide lors de des percées des grandes artères.

CONCLUSION.

Les travaux réalisés, quelque critiqués qu'ils eussent pu être, avaient pourtant, quoi qu'il ait pu en dire Steyert une importance pour l'utilité publique. Les assainissements et l'aménagement de promenades publiques étaient attendus depuis un moment. L'amélioration de la voie publique, par exemple, avait fait l'objet de six articles de première page dans le *Courrier de Lyon*, en février 1852, et l'aménagement de promenades publiques de 5 articles dans le même journal, au mois de mars ; pour montrer les nécessités de ces deux questions. Vaïsse donna donc corps à ces attentes. Il accomplit un ouvrage remarquable et fit bien plus en dix ans que toutes les autres administrations en plusieurs siècles. Pourtant, le Sénateur, qui n'était guère friand d'éloges ou d'honneurs, s'effaça considérablement derrière son œuvre.

Nous avons essayé de montrer par la problématique choisie pour cette étude, que c'était la situation administrative et politique atypique qui avait permis ces changements de taille. C'est grâce à un régime autoritaire que l'on a pu entreprendre une telle politique urbaine d'ensemble. En effet, le préfet tout puissant ne rencontre plus les oppositions incessantes auxquelles avaient été confrontées les administrations précédentes. Les projets avaient auparavant presque toujours été freinés et abandonnés du fait des querelles incessantes entre le préfet du Rhône et le maire. L'utilité à moyen ou long terme est souvent ignorée par la population qui ne veut considérer que les désagréments qui la touchent personnellement. C'est pourquoi une telle politique de grands travaux est quasi-impensable en temps de démocratie. L'autorité issue de la légitimité démocratique ne peut faire valoir un intérêt supérieur à quelques intérêts particuliers s'il est question de froisser ces derniers. Une politique impopulaire mais salutaire ne sera jamais mise en

œuvre ou difficilement, car il y aura toujours divers groupes pour chicaner et faire finalement échouer un tel projet. Mais laissons là ces considérations politiquement peu correctes. Notre sénateur mourut dans l'exercice de ses fonctions le 29 août 1864, à l'Hôtel de Ville. Il laissait derrière lui d'immenses bienfaits à la ville de Lyon. Or, qu'en retiennent les Lyonnais ? A priori, l'histoire et les Lyonnais ont été assez ingrats avec ce haut fonctionnaire pourtant soucieux de faire le bien de la population qu'il administrait. Cet humanisme fut encore démontré à la lecture de son testament par lequel il légua sa fortune de célibataire à son neveu, à ses deux sœurs, mais aussi aux pauvres de plusieurs villes où il avait exercé. Le soir de sa mort, les théâtres lyonnais ne jouèrent pas, en signe de deuil. Le 2 septembre eurent lieu ses funérailles, en grande pompe. Mais rapidement, les propos défavorables et les rumeurs flétrirent son image. La fin de l'empire, devenu libéral, voulait un peu oublier ce préfet dont l'autoritarisme n'était plus de mise. Ainsi ne fit-on jamais ériger sa statue, coulée en bronze, de trois mètres de haut, qui devait être placée au Parc qu'il avait fait aménager. La République, revenant six années après sa mort, ne pouvait, logiquement, encenser ce préfet qui avait incarné l'autoritarisme, à Lyon, du régime impérial, et qui avait figuré la perte des libertés locales. Or les républicains avaient été quasiment seuls parmi lesquels on avait récriminé – et cultivé ces rancœurs – contre la suppression de l'autorité municipale. Vaïsse fut donc flétri puis oublié. Et la postérité se montra ingrate envers ce bienfaiteur de la cité.

Quel Lyonnais, empruntant la rue de la République, la rue du Président Herriot, flânant dans le parc, se rendant au Palais du commerce, au grand hôpital de la Croix-Rousse, (...), pense encore à celui à qui ils sont redevables de ces belles réalisations ? Il aura fallu attendre 1932 pour que l'on donne enfin son nom à un pont, le pont Saint-Clair, qui fut cependant démoli en 1958, lors de la mise en service du pont de Lattre de Tassigny. Une simple plaque ornée d'un bronze à son effigie fut posée à la place du pont démoli. On donna également son nom à la courte rue d'Helvétie, longue d'à peine cinquante mètres. L'ingratitude lyonnaise se matérialise enfin au Parc de la Tête d'Or, qui d'une certaine façon était son œuvre, où l'on posa sur le monumental piédestal destiné à recevoir sa statue, un buste ridicule en comparaison de la taille du socle⁸⁶. La statue de Vaïsse se morfondit longtemps au fond d'une caisse, avant d'être revendue probablement comme matière première, à l'entreprise Seguin, dont la spécialité était ... les robinets.

⁸⁶ Cf. photos en annexe, p. xxviii

Sources

MANUSCRITES :

Archives Municipales ; microfilm , Affiches administratives, *collection chronologique de 1789 à 1922*, 1848 – 1854

Archives municipales ; microfilm 1217 wp 83/85 Rapports de la Commission Municipale 1852

Archives municipales ; microfilm 1217 wp 86/87 Rapports de la Commission Municipale 1853

Archives municipales, dossier de presse « Vaisse. »

Archives départementales ; bulletin des lois – série x tome IX – 1852 1^e sem. 1^e partie 477-508-128 3^e div. 1K209 (25 mars 1852, décret n^o3855 sur la décentralisation administrative – bulletin n^o508, p. 821)

Archives départementales ; bulletin des lois – série x tome IX – 1852 1^e sem. 2^e partie 509 à 549, 3^e div. 1K210 (24 mars 1852, décret n^o3874 relatif à la Commune de Lyon – bulletin n^o508, p. 850-851)

IMPRIMEES⁸⁷ :

Annuaire départemental 1853, éd. Mougin-Rusaud, Lyon, 1853, 397 p.

Le Courrier de Lyon, 24, 25, 26 et 27 mars 1852

Salut Public, 24, 25, 26 et 27 mars 1852

La Gazette de Lyon, 23, 27 et 28 septembre, 1^{er} octobre 1849 ; 21 juin 1851 ; 27 et 28 mars, 16 et 21 avril, et 10 juin 1852

Le Moniteur universel – Journal officiel de la République, 26 mars et 18 juin 1852

⁸⁷

Bibliothèque municipale de la ville de Lyon, silo moderne, 4^e étage

Bibliographie

JURIDIQUE :

F. Burdeau, Histoire de l'administration française, du XVIII^{ième} au XX^{ième} siècle, 2^{ième} édition, éd. Montchrestien, 1994, 377 p.

M. Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public, 12^{ième} édition, éd. Sirey, 1933, rééd. Dalloz, 2002, 1149 p.

HISTORIQUE :

Catherine Arlaud et Dominique Bertin (dir.), *De la rue Impériale à la rue de la République...*, Archives municipales, 1991, 151 p.

E. Aynard, *Le suffrage commercial et la situation politique à Lyon*, Lyon, Imprimerie du *Salut Public*, 1869, 35p.

- F. Bayard et P. Cayez (dir.), *Histoire de Lyon*, tome II, éd. Horvath, 479 p.
- B. Benoit, *la Lyonnitude – dictionnaire historique et critique*, Editions lyonnaises d'art et d'histoire, 2000, 141 p.
- B. Benoit, *L'identité politique de Lyon – Entre violences collectives et mémoire des élites (1786-1905)*, L'Harmattan, 1999, 239 p.
- B. Benoit (dir.), *24 maires de Lyon pour deux siècles d'histoire*, Editions LUGD, 1994, 245 p.
- D. Bertin, *Les transformations de Lyon sous le préfet Vaïsse – Etude de la régénération du centre de la presqu'île (1853-1864)*, thèse, 812 p.
- M. Guyaz, *Histoire des institutions municipales de Lyon avant 1789*, Paris, E. Dentu, Lyon, H.Georg, 1884, 348 p.
- A. Kleinclausz, *Histoire de Lyon*, tome III, éd. Pierre Masson, Lyon, 1952, réédition 1978, 346 p.
- A. Kleinclausz, *Lyon des origines à nos jours : la formation de la cité*, éd. Pierre Masson, 1925, réédition 1980, 429 p.
- J-B. Monfalcon, *Histoire Monumentale de la ville de Lyon*, tomes III et IV, Lyon, 1866
- M. Roustan et C. Latreille, *Lyon contre Paris après 1830*, Paris, H. Champion, 1905, 71p.
- A. Steyert, *Nouvelle Histoire de Lyon*, tome IV, éd. Louis Pélardy, Montbrison, 1939⁸⁸, 395 p. (dont 243 p. d'errata et de table alphabétique des autres tomes)

⁸⁸ Le troisième volume de la *Nouvelle Histoire de Lyon*, paru en 1899, portait la mention : « Fin du troisième et dernier volume ». Cependant, le manuscrit d'André Steyert ne finit pas avec les Cent Jours, mais les éditeurs d'alors n'avaient pas souhaité en publier davantage. Le fait que cette partie est été écartée lui donne un intérêt supplémentaire.

Annexes

Projet de loi sur l'Organisation municipale de la ville de Lyon

ARTICLE PREMIER.

« Les Communes de la Guillotière, la Croix-Rousse et Vaise sont réunies à la ville de Lyon, et ne formeront plus avec elle qu'une seule commune »

ART. 2.

La ville de Lyon sera divisée en quatre arrondissements municipaux.

L'arrondissement de l'Ouest comprendra la partie de la ville de Lyon située sur la rive droite de la Saône, et la commune de Vaise.

Celui de l'Est comprendra tout le territoire de la rive gauche du Rhône, renfermé dans les limites de l'ancienne commune de la Guillotière.

Celui du Nord comprendra l'ancienne commune de la Croix-Rousse, les quartiers dits des Chartreux, de Serin, des Capucins, des Bernadines, etc. Il aura pour limites, dans la ville de Lyon, le côté nord des rues

Celui du Sud comprendra la ville de Lyon, depuis la côté sud des rues de

jusqu'au confluent de la Saône et du Rhône, et du pont de la Mulatière.

ART. 3.

La circonscription des cantons de justice de paix, telle qu'elle est établie actuellement, est maintenue.

ART. 4.

Il n'y aura, pour la ville de Lyon, qu'un seul conseil municipal, composé de quarante membres, dont vingt-sept pour Lyon, sept pour la Guillotière, quatre pour la Croix-Rousse, et deux pour Vaise.

ART. 5.

Le corps municipal de Lyon se compose du maire, des adjoints et des conseillers municipaux.

ART. 6.

Le maire et les adjoints sont nommés par le Président de la République et choisis parmi les membres du conseil municipal dont ils ne cessent pas pour cela de faire partie.

Les adjoints sont au nombre de huit.

ART. 7.

Dans chacun des quatre arrondissements municipaux, les fonctions de l'Etat-Civil seront remplies par un ou plusieurs Adjoints délégués à cet effet par le Maire de Lyon.

ART. 8.

Jusqu'à ce que le mode d'élection ait été fixé par une loi spéciale, le Conseil municipal de la ville de Lyon sera formé des Conseils municipaux des quatre communes, réduits au nombre de membres prévu par l'art. 4.

ART. 9.

Avant de dissoudre, et dans le délai de 8 jours après la promulgation de la présente loi, le Conseil municipal de chacune des commune de Lyon, la Guillotière, la Croix-Rousse et Vaise élira ceux de ses membres qui devront siéger au Conseil municipal de Lyon. L'élection aura lieu au scrutin secret, à la majorité absolue des suffrages et sur une liste comprenant le nombre de membres attribué à chaque commune par l'art. 4.

ART. 10.

Dans le cas où l'un de ces Conseils municipaux n'aurait pas procédé à cette opération dans le délai prescrit, le Préfet du département du Rhône désignera, parmi les membres qui le composent, ceux qui seront appelés à faire partie du nouveau Conseil municipal de Lyon.

ART. 11.

En cas de vacance par option, décès, démission ou perte des droits civil ou politique, le Conseil municipal de Lyon présente, pour chaque place vacante , une liste de trois candidats sur lesquels le Préfet nomme un conseiller municipal.

Les trois candidats doivent être choisis parmi les citoyens domiciliés, depuis cinq ans

au moins, dans celle des communes que représentait le conseiller municipal au remplacement duquel il est pourvu.

ART. 12.

Le Conseil municipal de Lyon est présidé par le Maire, ou en cas d'empêchement du Maire, par un des Adjointes spécialement désigné par le Préfet.

ART. 13.

Le Préfet du Rhône exerce à Lyon toutes les attributions dévolues au Préfet de police à Paris, par l'arrêté des Consuls du 12 messidor an VIII, à l'exception de celles comprises dans la section 3, qui sont exercées par le Maire.

ART. 14.

Le Préfet du Rhône a entré au Conseil municipal. Il est entendu toutes les fois qu'il le demande.

Il présente, chaque année, ses états de dépense pour l'exercice courant, tels qu'ils ont été réglés par le Ministre de l'Intérieur.

Il propose le budget des dépenses spéciales de la police générale, pour la part afférente à la ville de Lyon.

Il soumet pareillement le compte des dépenses de l'exercice précédent.

ART. 15.

Il sera pourvu par un règlement d'administration public, délibéré en Conseil d'Etat, à l'organisation spéciale de la police à Lyon., sous les ordres du Préfet.

ART. 16.

Toutes les dispositions de la loi du 18 juillet 1837, qui ne sont pas contraires à la présente loi, sont applicables aux Maires, aux Adjointes et au Conseil municipal de Lyon.

Loi relative à l'Agglomération lyonnaise du 19 juin 1851

L'Assemblée Nationale a adopté d'urgence la loi dont la teneur suit :

ARTICLE PREMIER.

A dater de la promulgation de la présente loi, le Préfet du Rhône remplira, dans les communes de Lyon, la Guillotière, la Croix-Rousse, Vaise, Calluire, Oullins et Sainte-Foy, les fonctions de Préfet de Police, telles qu'elles sont réglées par les dispositions actuellement en vigueur de l'arrêté des Consuls du 12 messidor an VIII.

ART. 2.

Toutefois, les maires desdites communes, resteront chargées, sous la surveillance du Préfet, et sous préjudices des attributions , tant générales que spéciales, qui leur sont

conférées par les lois, de tout ce qui concerne l'établissement, l'entretien et la conservation des édifices communaux, cimetières, promenades, places, rues et voies publiques ne dépendant pas de la grande voirie, l'éclairage, le balayage, les arrosements, la solidité et la salubrité des constructions privées, les mesures relatives aux incendies, les secours aux noyés, la fixation des mercuriales, l'établissement et la répartition des fontaines, aqueducs, pompes et égouts, les adjudications, marchés et bars.

Les agents placés sous la surveillance des maires, pourront être assermentés. Ils prêteront serment devant le tribunal civil de l'arrondissement dans lequel ils exercent leurs fonctions.

ART. 3.

Le Préfet du Rhône remplira dans les communes de Villeurbanne, Vaux, Bron et Vénissieux, du département de l'Isère, dans celles de Rilleux et de Miribel, du département de l'Ain, les fonctions qui ont été déferées au Préfet de Police par le décret du 3 brumaire an IX, à l'exception de celles réservées à l'autorité municipale par l'article précédent.

ART. 4.

Les attributions réservées aux maires, dans les communes énumérées dans les art. 1^{ier} et 3 de la présente loi, seront déterminées par un règlement d'administration publique. Le même règlement fixera la proportion d'après laquelle lesdites communes participeront aux dépenses restant à leur charge.

ART. 5.

Il est créé dans le département du Rhône deux secrétaires généraux, l'un pour l'administration, l'autre pour la police.

N° 38 74 . – DÉCRET relatif à la Commune de Lyon

D u 24 Mars 1852

LOUIS-NAPOLÉON, PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANCAISE,

Sur le rapport du ministre de l'intérieur ;

Le Conseil d'état entendu,

DÉCRETE :

ARTICLE PREMIER.

Les communes de la Guillotière, de la Croix-Rousse et de Vaise sont réunies à la commune de Lyon.

ART. 2.

Il sera statué par une loi spéciale sur la composition et le mode de nomination des membres du Conseil municipal de Lyon.

Provisoirement, une Commission municipale de trente membres, nommés par le Président de la République, remplit les fonctions du Conseil municipal. Elle est présidée par un de ses membres, désigné par le Président de la République.

ART. 3.

Le Préfet du Rhône administre la commune de Lyon ; il assiste aux séances de la Commission municipale.

La Commission municipale ne s'assemble que sur les questions que lui soumet le Préfet et que la majorité de ses membres assiste à la séance.

ART. 4.

La commune de Lyon est divisée en cinq arrondissements municipaux, conformément au plan annexé au présent décret.

ART. 5.

Dans chacun des arrondissements municipaux de la commune de Lyon, il y aura un maire et deux adjoints.

Ils seront chargés de la tenue des registres de l'Etat-Civil, leurs attributions seront déterminées par un règlement d'administration publique.

ART. 6.

Les communes réunies par l'article premier ci-dessus conservent provisoirement les rayons actuels de leurs octrois et les tarifs d'après lesquels ils sont perçus actuellement.

Les contributions directes et indirectes dont le taux est déterminé à raison de la population continueront provisoirement à être établies, dans ces communes, d'après la population particulière de chacune d'elles.

ART. 7.

Les autres conditions de la réunion seront déterminées par un décret, conformément au titre 1^{er} de la loi du 18 juillet 1837.

ART. 8.

Les communes de Villeurbanne, Vaux, Bron et Vénissieux sont distraites du département de l'Isère et réunies au département du Rhône.

Elles feront partie du canton de la Guillotière.

ART. 9.

Les dispositions de l'article premier de la loi du 19 juin 1851, sur l'agglomération lyonnaise, sont applicables aux communes de Saint-Rambert, Villeurbanne, Vaux, Bron, et Vénissieux.

ART. 10.

Les dispositions des lois antérieures, et notamment de la loi du 19 juin 1851, qui seraient contraires au présent décret sont abrogées.

ART. 11.

Les Ministres de l'Intérieur et des Finances sont chargés, chacun en ce qui concerne, de l'exécution du présent décret.

Fait au palais des Tuileries, le 24 Mars 1852.

Signé LOUIS-NAPOLÉON

Par le Prince-Président

Le Ministre des Finances, Le Ministre de l'intérieur,

Signé BINEAU. Signé F. DE PERSIGNY.

Décret sur la décentralisation administrative.

Du 25 Mars 1852.

LOUIS-NAPOLÉON, PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE,

Considérant que, depuis la chute de l' Empire, des abus et des exagérations de tout genre ont dénaturé le principe de notre centralisation administrative, en substituant à l'action prompte des autorités locales les lentes formalités de l'administration centrale ;

Considérant que l'on peut gouverner de loin, mais qu'on administre bien que de près ; qu'en conséquence, autant il importe de centraliser l'action gouvernementale de l'Etat, autant il est nécessaire de décentraliser l'action purement administrative ;

Sur le rapport du ministre de l'intérieur ;

Le Conseil des ministres entendus,

DÉCRÈTE :

ART. 1^{ier}. Les préfets continueront de soumettre à la décision du ministre de l'intérieur les affaires départementales et communales qui affectent directement l'intérêt général de l'Etat, telles que l'approbation des budgets départementaux, les impositions extraordinaires et les délimitations territoriales ; mais ils statueront désormais sur toutes les autres affaires départementales et communales, qui, jusqu'à ce jour exigeaient la décision du chef de l'Etat ou du ministre de l'intérieur, et dont la nomenclature est fixée par le tableau A ci-annexé.

ART. 2. Ils statueront également, sans l'autorisation du ministre de l'intérieur, sur les divers objets concernant les subsistances, les encouragements à l'agriculture, l'enseignement agricole et vétérinaire, les affaires commerciales et la police sanitaire et industrielle dont la nomenclature est fixée par le tableau B ci-annexé.

ART. 3. Les préfets statueront en conseil de préfecture, sans l'autorisation du ministre des finances, mais sur l'avis ou la proposition des chefs de services, en matière de contributions indirectes, en matières domaniales et forestières, sur les objets déterminés par le tableau C ci-annexé.

ART. 4. Les préfets statueront également, sans l'autorisation du ministre des travaux

publics, mais sur l'avis ou la proposition des ingénieurs en chef, et conformément aux règlements ou instructions ministérielles, sur tous les objets mentionnés dans le tableau D ci-annexé.

ART. 5. Ils nommeront directement, sans l'intervention du Gouvernement et sur la présentation des divers chefs de service, aux fonctions et emplois suivants :

- 1° Les directeurs des maisons d'arrêt et des prisons départementales ;
- 2° Les gardiens desdites maisons et prisons ;
- 3° Les membres des commissions de surveillance de ces établissements ;
- 4° Les médecins et comptables de asiles publics d'aliénés ;
- 5° Les médecins des eaux thermales dans les établissements privés ou communaux ;
- 6° Les directeurs et agents des dépôts de mendicité ;
- 7° Les architectes départementaux ;
- 8° Les archivistes départementaux ;
- 9° Les administrateurs, directeurs et receveurs des établissements de bienfaisance ;
- 10° Les vérificateurs des poids et mesures ;
- 11° Les directeurs et professeurs des écoles de dessin et les conservateurs des musées des villes ;
- 12° Les percepteurs surnuméraires ;
- 13° Les receveurs municipaux des villes dont le revenu ne dépasse pas trois cent mille francs ;
- 14° Les débitants de poudre à feu ;
- 15° Les titulaires des débits de tabac simples dont le produit ne dépasse pas mille francs ;
- 16° Les préposés en chef des octrois des villes ;
- 17° Les lieutenants de l'ouvrier ;
- 18° Les directeurs de bureaux de poste aux lettres dont le produit n'excède pas mille francs ;
- 19° Les distributeurs et facteurs des postes ;
- 20° Les gardes forestiers des départements, des communes et des établissements publics ;
- 21° Les gardes champêtres ;
- 22° Les commissaires de police des villes de six mille âmes et au-dessous ;
- 23° Les membres des jurys médicaux ;
- 24° Les piqueurs des ponts et chaussées et cantonniers du service des routes ;
- 25° Les gardes de navigation, cantonniers, éclusiers barragistes et pontonniers ;
- 26° Les gardiens de phares, les canotiers du service des ports maritimes du

commerce, baliseurs et surveillants de quais ;

ART. 6. Les préfets rendront compte de leurs actes aux ministres compétents dans les formes et pour les objets déterminés par les instructions que ces ministres leur adresseront.

Ceux de ces actes qui seraient contraires aux lois et règlements, ou qui donneraient lieu à des réclamations des parties intéressées, pourront être annulés ou réformés par les ministres compétents.

ART. 7. Les dispositions des articles 1, 2, 3, 4 et 5 ne sont pas applicables au département de la Seine.

ART. 8. Les ministres de l'intérieur, des finances, des travaux publics, de l'instruction public et de la police générale, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret.

Fait au palais des Tuileries, le 25 Mars 1852.

Signé LOUIS – NAPOLEON .

Le Ministre de l'intérieur,

Signé F. DE PERSIGNY.

TABLEAU A.

1° Acquisitions, aliénations et échanges de propriétés départementales non affectées à un service public ;

2° Affectation d'une propriété départementale à un service d'utilité départementale, lorsque cette propriété n'est déjà affectée à aucun autre service ;

3° Mode de gestion des propriétés départementales ;

4° Baux des biens donnés ou pris à ferme et à loyer par le département ;

5° Autorisation d'ester en justice ;

6° Transactions qui concernent les droits des départements ;

7° Acceptations ou refus des dons au département, sans charge ni affectation immobilière, et des legs qui présentent le même caractère ou qui ne donnent pas lieu à réclamation ;

8° Contrats à passer pour l'assurance des bâtiments départementaux ;

9° Projets, plans et devis de travaux exécutés sur les fonds du département, et qui n'engageraient pas la gestion de système ou de régime intérieur, en ce qui concerne les prisons départementales ou les asiles d'aliénés ;

10° Adjudications de travaux dans les mêmes limites ;

11° Adjudications des emprunts départementaux dans les limites fixées par les lois

d'autorisation ;

12° Acceptation des offres faites par des communes, des associations ou des particuliers pour concourir à la dépense des travaux à la charge des départements ;

13° Concession à des associations, à des compagnies ou des particuliers des travaux d'intérêt départemental ;

14° Acquisitions de meubles pour la préfecture, réparations à faire pour le mobilier ;

15° Achat, sur les fonds départementaux, d'ouvrages administratifs destinés aux bibliothèques des préfectures et des sous-préfectures ;

16° Distributions d'indemnités ordinaires et extraordinaires allouées sur le budget départemental aux ingénieurs des ponts et chaussées ;

17° Emploi du fonds de réserve inscrit à la deuxième section des budgets départementaux pour dépenses imprévues ;

18° Règlement de la part des dépenses des aliénés, enfants trouvés et abandonnés et orphelins pauvres, à mettre à la charge des communes, et base de la répartition à faire entre elles ;

19° Traités entre les départements et les établissements publics ou privés d'aliénés ;

20° Règlement des budgets des asiles publics ;

21° Règlement des frais de transport, de séjour provisoire et du prix de pension des aliénés ;

22° Dispenses de concours à l'entretien des aliénés réclamés par les familles ;

23° Mode et conditions d'admission des enfants trouvés dans les hospices ; tarifs des mois de nourrice et de pension, indemnités aux nourriciers et gardiens ; prix des layettes et vêtements ;

24° Marchés de fournitures pour les prisons départementales, les asiles d'aliénés et tous les établissements départementaux.

25° Transfèrement des détenus d'une prison départementale dans une autre prison du même département ;

26° Création d'asiles départementaux pour l'indigence, la vieillesse, et règlements intérieurs de ces établissements ;

27° Règlements intérieurs des dépôts de mendicité ;

28° Règlements, budgets et comptes des sociétés de charité maternelles ;

29° Acceptation ou refus des dons et legs faits à ces sociétés quand ils ne donnent point lieu à réclamation ;

30° Rapatriement des aliénés étrangers soignés en France, et *vice versa* ;

31° Dépenses faites pour les militaires et les marins aliénés, et provisoirement pour les forçats libérés ;

32° Autorisation d'établir des asiles privés d'aliénés ;

33° Rapatriements d'enfants abandonnés à l'étranger ou d'enfants d'origine étrangère abandonnés en France ;

34° Tarifs des droits de location de place dans les halles et marchés, et des droits de pesage, jaugeage et mesurage ;

35° Budgets et comptes des communes, lorsque ces budgets ne donnent pas lieu à des impositions extraordinaires ;

36° Impositions extraordinaires pour dépenses facultatives pour une durée de cinq années, et jusqu'à concurrence de vingt centimes additionnels ;

37° Emprunts, pourvu que le terme du remboursement n'excède pas dix années, lorsqu'il doit être remboursé au moyen des ressources ordinaires, ou lorsque la création des ressources extraordinaires se trouve dans la compétence des préfets ;

38° Pensions de retraite au employés et agents des communes et établissements charitables ;

39° Répartition du fonds commun des amendes de police correctionnelle ;

40° Mode de jouissance en nature des biens communaux, quelle que soit la nature de l'acte primitif qui ait approuvé le mode actuel ;

41° Aliénations, acquisitions, échanges, partages de biens de toute nature, quelle qu'en soit la valeur ;

42° Dons et legs de toutes sorte de biens, lorsqu'il n'y a pas réclamation des familles ;

43° Transactions sur toutes sortes de biens, quelle qu'en soit la valeur ;

44° Baux à donner ou à prendre, quelle qu'en soit la durée ;

45° Distractions de parties superflues de presbytères communaux, lorsqu'il n'y a pas opposition de l'autorité diocésaine ;

46° Tarifs des pompes funèbres ;

47° Tarifs des concessions dans les cimetières ;

48° Approbation des marchés passés de gré à gré ;

49° Approbation de plans et devis de travaux, quel qu'en soit le montant ;

50° Plans d'alignement des villes ;

51° Cours d'eau non navigables ni flottables, en tout ce qui concerne leur élargissement et leur curage ;

52° Assurances contre l'incendie ;

53° Tarifs des droits de voirie dans les villes ;

54° Etablissements des trottoirs dans les villes ;

55° Enfin, tous les autres objets d'administration départementale, communale et d'assistance publique, sauf les exceptions ci-après :

Changements proposés à la circonscription du territoire du département, des

arrondissements, des cantons et des communes, et à la désignation des chefs-lieux ;

Contributions extraordinaires à établir et emprunts à contracter dans l'intérêt du département ;

Répartition du fonds commun affecté aux dépenses ordinaires des départements ;

Règlements des budgets départementaux, approbation des virements de crédits d'un sous-chapitre à un autre sous-chapitre de la première section du budget, quand il s'agit d'une dépense nouvelle à introduire, et des virements de la seconde et de la troisième section ;

Règlement de report des fonds libres départementaux d'un exercice sur un exercice ultérieur, et règlement des comptes départementaux ;

Changement de destination des édifices départementaux affectés à un service public ;

Fixation du taux maximum du mobilier des hôtels de préfecture ;

Acceptation ou refus des dons et legs faits au département, qui donnent lieu à réclamation ;

Classement, direction et déclassement des routes départementales ;

Approbation des règlements d'administration et de discipline des prisons départementales ;

Approbation des projets, plans et devis des travaux à exécuter aux prisons départementales ou aux asiles publics d'aliénés, quand ces travaux engagent la question de système ou de régime intérieur, quelle que soit d'ailleurs la quotité de la dépense ;

Fixation de la part contributive du département aux travaux exécutés par l'Etat et qui intéressent le département ;

Fixation de la part contributive du département aux dépenses et aux travaux qui intéressent à la fois le département et les communes ;

Organisation des caisses de retraites ou de tout autre mode de rémunération ou de secours en faveur des employés des préfectures ou sous-préfectures et des autres services départementaux ;

Règlement du domicile de secours pour les aliénés et les enfants trouvés, lorsque la question s'élève entre deux ou plusieurs départements ;

Suppression des tours actuellement existants ; ouverture de tours nouveaux ;

Approbation des taxes d'octroi ;

Frais de casernement à la charge des villes, leur abonnement ;

Impositions extraordinaires pour les dépenses facultatives, lorsque les centimes additionnels excèdent le nombre de vingt, et que la durée de l'imposition dépasse cinq ans ;

Emprunts, lorsque le terme du remboursement excédera dix années, ou que ce remboursement devra s'opérer au moyen d'une imposition extraordinaire soumise à

l'approbation de l'autorité centrale ;

Expropriation pour cause d'utilité publique, sans préjudice des concessions déjà faites en faveur de l'autorité préfectorale par la loi du 21 mai 1836, relative aux chemins vicinaux ;

Legs, lorsqu'il y a réclamation de la famille ;

x. Ponts communaux à péages ;

Création d'établissements de bienfaisance (hôpitaux, hospices, bureaux de bienfaisance, monts-de-piété).

Certifié conforme :

Le Ministre de l'intérieur,

Signé F. DE PERSIGNY.

TABLEAU B.

1° Autorisation d'ouvrir des marchés, sauf pour les bestiaux ;

2° Réglementation complète de la boucherie, boulangerie et vente de comestibles sur les foires et marchés ;

3° Primes pour la destruction des animaux nuisibles ;

4° Règlement des frais de traitements pour les épizooties ;

5° Approbation des tableaux de marchandises à vendre aux enchères par le ministère des courtiers ;

6° Formation et autorisation des sociétés de secours mutuels qui ne rempliraient pas les formalités voulues pour être déclarées d'utilité publique

7° Examen et approbation des règlements de police commerciale pour les foires, marchés, ports et autres lieux publics ;

8° Autorisation des établissements insalubres de première classe, dans les formes déterminées pour cette nature d'établissement, et avec les recours existant aujourd'hui pour les établissements de deuxième classe ;

9° Autorisation de fabriques et ateliers dans le rayon des douanes, sur l'avis conforme du directeur des douanes.

Certifié conforme :

Le Ministre de l'intérieur,

Signé F. DE PERSIGNY.

TABLEAU C.

1° Transactions ayant pour objet les contraventions en matière de poudre à feu, lorsque la valeur des amendes et confiscations ne s'élève pas au-delà de mille francs ;

2° Location amiable, après estimation contradictoire, de la valeur locative des biens de l'Etat, lorsque le prix annuel n'excède pas cinq cents francs ;

3° Concession de servitudes à titre de tolérance temporaire et révocables à volonté ;

4° Concessions autorisées par les lois des 20 mai 1836 et 10 juin 1847 des biens usurpés, lorsque le prix n'excède pas deux mille francs ;

5° Cessions de terrains domaniaux compris dans le tracé des routes nationales, départementales et des chemins vicinaux ;

6° Echange de terrains provenant de déclassement de routes, dans le cas prévu par l'article 4 de la loi du 20 mai 1836 ;

7° Liquidation de dépenses, lorsque les sommes liquidées ne dépassent pas deux mille francs ;

8° Demandes en autorisation concernant les établissements et constructions mentionnés dans les articles 151, 152, 153, 154 et 155 du Code forestier ;

9° Vente des lieux des produits façonnés provenant des bois des communes et des établissements publics, quelle que soit la valeur de ces produits ;

10° Travaux à exécuter dans les forêts communales ou d'établissements publics, pour la recherche ou la conduite des eaux, la construction des récipients et autres ouvrages analogues, lorsque ces travaux auront un but d'utilité communale.

Certifié conforme :

Le Ministre de l'intérieur,

Signé F. DE PERSIGNY.

TABLEAU D.

1° Autorisation, sur les cours d'eau navigables ou flottables, des prises d'eau faite au moyen de machines, et qui, eu regard au volume du cours d'eau, n'auraient pas pour effet d'en altérer sensiblement le régime ;

2° Autorisation des établissements temporaires sur lesdits cours d'eau, alors même qu'ils auraient pour effet de modifier le régime ou le niveau des eaux ;

fixation de la durée de la permission ;

3° Autorisation sur les cours d'eau non navigables ni flottables de tout établissement nouveau, tel que moulin, usine, barrage, prise d'eau d'irrigation, patouillet, bocard, lavoir à mines ;

4° Régularisation de l'existence desdits établissements lorsqu'ils ne sont pas encore pourvus d'autorisation régulière, ou modification des règlements déjà existants ;

5° Dispositions pour assurer le curage et le bon entretien des cours d'eau non navigables ni flottables de la manière prescrite par les anciens règlements ou d'après les usages locaux. Réunion, s'il y a lieu, des propriétaires intéressés en associations syndicales ;

6° Contribution en associations syndicales des propriétaires intéressés à l'exécution et à l'entretien des travaux d'endiguement contre la mer, les fleuves, rivières et torrents navigables ou non navigables, de canaux d'arrosage ou de canaux de dessèchement, lorsque ces propriétaires sont d'accord pour l'exécution desdits travaux et la répartition des dépenses ;

7° Autorisation et établissement des débarcadères sur les bords des fleuves et rivières pour le service de la navigation ; fixation des tarifs et des conditions d'exploitation de ces débarcadères ;

8° Approbation de la liquidation des plus-values ou des moins-values en fin de bail du matériel des bacs affermés au profit de l'Etat ;

9° Autorisation et établissement des bateaux des particuliers ;

10° Approbation, dans la limite des crédits ouverts, des dépenses dont la nomenclature suit :

Acquisition de terrains, d'immeubles, etc. dont le prix ne dépasse pas vingt-cinq mille francs ;

Indemnités immobilières ;

Indemnités pour dommages ;

Frais accessoires aux acquisitions d'immeubles, aux indemnités mobilières et aux dommages ci-dessus désignés ;

Loyers de magasins, terrains, etc.

Secours aux ouvriers réformés, blessés, etc. dans les limites déterminées par les instructions ;

11° Approbation de la répartition rectifiée des fonds d'entretien et des décomptes définitifs des entreprises, quand il n'y a pas d'augmentation sur les dépenses autorisées ;

12° Autorisation de la mainlevée des hypothèques prises sur les biens des adjudicataires ou de leurs cautions, et du remboursement des cautionnements après la réception définitive des travaux ; autorisation de la remise à l'administration des domaines des terrains devenus inutiles au service.

Certifié conforme :

Le Ministre de l'intérieur,

Signé F. DE PERSIGNY.

Circulaire du Ministre de l'Intérieur aux préfets, à propos de la décentralisation administrative.

Paris, 10 avril.

Monsieur le préfet,

Une mesure longtemps réclamée par l'opinion publique vient d'être prise. Le décret du 25 mars dernier vous attribue le droit de décision dans un grand nombre d'affaires d'un intérêt départemental, communal ou d'assistance publique, qui étaient soumises à l'approbation du chef de l'Etat ou du ministre de l'intérieur.

Le but de cette détermination vous est connu : rapprocher l'administrateur de l'administré ; simplifier l'instruction des affaires ; en rendre la solution plus prompte ; par là mettre un terme aux plaintes qui s'élevaient de toute part contre les complications et les lenteurs de l'administration.

Parmi les objets ainsi centralisés, il en est dont l'importance est très considérable, parce qu'ils peuvent affecter indirectement la richesse générale ou les intérêts du Trésor. Tels sont, par exemples, les actes d'acquisition ou de vente d'immeubles, qui augmentent ou diminuent la masse de main-morte ; les impositions extraordinaires des communes qui, si elles étaient trop facilement autorisées, pourraient nuire au recouvrement des contributions publiques.

Votre responsabilité, monsieur le préfet, s'accroît en raison de l'extension de vos pouvoirs. Vous sentirez donc, je n'en doute pas, la nécessité de redoubler de soins dans l'examen des affaires qui vous sont dévolues, et de ne jamais les résoudre sans l'accomplissement préalable de toutes les formalités prescrites par les règlements généraux. Il importe surtout que vous fixiez votre plus sérieuse attention sur la composition de vos bureaux. Vos intentions demeureraient impuissantes sans le recours d'employés instruits, laborieux et d'une exacte probité. Je sais que le fonds d'abonnement était quelquefois insuffisant pour rémunérer d'une manière convenable les employés des préfectures et des sous-préfectures ; mais le décret du 23 mars vient d'y pourvoir.

Du reste, l'administration supérieure ne vous laissera pas sans direction dans l'exercice de vos attributions nouvelles. Si le prince Président de la République a voulu opérer aussi largement la décentralisation, c'est parce que cette mesure lui a paru conciliable avec le maintien de l'unité des principes qui régissent l'administration française, unité qui est une des gloires de l'empire, et qu'on ne doit compromettre à aucun prix. Tout le temps que l'administration supérieure employait à préparer la solution d'une foule de projets d'intérêt local, elle l'emploiera désormais à rédiger des instructions générales qui serviront de guides aux préfets pour l'application uniforme des lois administratives, et à contrôler, par une surveillance incessante, l'usage des pouvoirs qui leur sont conférés.

Relativement aux instructions générales qui vous seront successivement adressées, mon administration les puisera dans le texte et l'esprit des lois sur la manière, dans les avis du conseil d'Etat et les décisions rendues par la voie contentieuse dans les divers ordres de juridiction. Mais quant au contrôle de vos actes, il ne sera complet et efficace qu'à la condition d'un sincère concours de votre part. L'article 6 du décret du 25 mars est ainsi conçu :

« Les préfets rendront compte de leurs actes aux ministres compétents, dans les formes et pour les objets déterminés par les instructions que ces ministres leur adresseront. »

« Ceux de ces actes qui seraient contraires aux lois et règlements, ou qui donneraient lieu aux réclamations des parties intéressées, pourront être annulés ou réformés par les ministres compétents. »

Cette disposition, monsieur le préfet, implique évidemment l'organisation d'un système de contrôle, gardien de l'intégrité des lois administratives et protecteur des droits qui pourraient être lésés par vos actes. Elle est le correctif indispensable de la décentralisation qui vient de s'opérer, et qui, sans cette précaution, pourrait avoir des effets désastreux pour ces mêmes intérêts qu'on a voulu favoriser.

Je fais préparer en ce moment, et il vous sera très prochainement adressé des instructions détaillées, tant au sujet des diverses nomenclatures d'objets compris dans les tableaux A et B annexés au décret du 25 mars, que pour l'exécution de l'article 6, qui vous prescrit de me rendre compte de vos actes. Ces instructions contiendront des modèles de décisions pour chacune des matières soumises aujourd'hui à votre autorité. Il importe, en effet, que ces décisions soient prises dans une forme déterminée, afin de rendre leur examen plus facile lorsque vous m'en transmettez des copies.

Les affaires qui étaient en instruction dans mes bureaux et qui rentrent maintenant dans vos attributions, vont vous être immédiatement renvoyées.

Vous trouverez ci-joint le décret du 25 mars et les tableaux qui y sont annexés.

Je vous invite à m'accuser la réception de la présente circulaire dès qu'elle vous sera parvenue.

Recevez, monsieur le préfet, l'assurance de ma considération très distinguée.

Le ministre de l'intérieur,

F. DE PERSIGNY.