

**LA POLICE D'ÉTAT LYONNAISE : GENESE ET DIFFUSION D'UN NOUVEAU
MODÈLE D'ORGANISATION AU CONFLUENT DES POLICES DES GRANDES
CAPITALES EUROPÉENNES**

Florent PRIEUR

Introduction

Dans un rapport adressé au président de la République, le chef de la police lyonnaise, multipliant les invectives contre Lyon, conclue ainsi, découragé : « *de toutes les cités il n'en est pas une, où la conspiration soit mieux organisée, et ou (sic) il y ait plus de tendances aux excès et au désordre subdivisé en tant de diverses monstruosité¹.* » De fait, la cité rhodanienne n'en finit plus d'inquiéter le pouvoir en ce milieu du XIXe siècle. La question du maintien de l'ordre y a depuis longtemps suscité réflexions et controverses, au sein des instances locales comme dans les assemblées parisiennes. Depuis 1793, on regarde toujours avec méfiance cette cité qui avait osé se soulever contre le pouvoir légal mais il faut attendre le soulèvement de 1831 pour entendre les autorités locales et nationales évoquer la possibilité de distinguer Lyon dans l'organisation générale du maintien de l'ordre en France.

Jusqu'à présent, les recherches sur la police lyonnaise, essentiellement universitaires, se sont focalisées sur trois chantiers : la police politique et la surveillance des opposants², la police de sûreté³ et scientifique⁴, enfin les personnels⁵ et particulièrement la cheville ouvrière

¹ A.M.L., 124 II 1, Rapport du commissaire central de police de Lyon au président de la République, s.d. [2^e semestre 1849], 6^e chapitre, p. 140.

² BOLLENOT (Gilles), « La police secrète à Lyon sous la Monarchie de Juillet », in « Histoire comparée de la police », *Procès*, n°15-16, 1984, 168 p., p. 25-39 ; *La police secrète et les débuts de la Monarchie de Juillet à Lyon (1832-1834)*, Toulouse, CERP, 1986, 50 p. ; CHEYNET DE BEAUPRÉ (Marc), « La surveillance des notables lyonnais sous le Premier Empire : un registre des Archives Départementales du Rhône », *Actes des Journées d'études 1986. T. 3 : Anse et sa région*, Union des sociétés historiques du Rhône, 1988, 139 p., p. 99-103 ; DU POUGET (Marc), « La surveillance policière à Lyon après la révolte des canuts : l'activité du commissariat central en 1835. Chronique d'un Javert lyonnais », *Actes du 114e Congrès national des sociétés savantes : les espaces révolutionnaires*, Paris, 1990, p. 311-321 ; BOURGUINAT (Nicolas), « La ville, la haute-police et la peur : Lyon entre le complot des subsistances et les manœuvres politiques en 1816-1817 », *Histoire Urbaine*, 2, décembre 2000, p. 131-147

³ FRAPPA (Amos), *Les méthodes d'enquête de la police criminelle lyonnaise (1870-1907) : des pratiques aux représentations*, Lyon, mémoire de maîtrise, Université Jean Moulin Lyon 3, 2001, 2 vol., 242 p. ; *La police de sûreté lyonnaise du début du XIXe siècle-1936*, Lyon, mémoire de D.E.A., Université Jean Moulin Lyon 3, 2004, 309 p.

⁴ BAUDRY (Henry), « Edmond Locard, le fondateur de la criminalistique », *Revue de la police nationale*, mars 1979, n°109, p. 45-49 ; ROUX (Bertrand), *La médecine légale à Lyon au milieu du XIXe siècle, 1847-1863*, Lyon, mémoire de maîtrise, Université Jean Moulin Lyon 3, 1999, 106 p. ; TEIL (Laurent), *Edmond Locard (1877-1966) et la criminalistique*, Lyon, mémoire de maîtrise, Université Jean Moulin Lyon 3, 1998, 166 p. ; *Naissance et développement de la police scientifique à Lyon : 1870-1930*, Lyon, mémoire de DEA, Université Jean Moulin Lyon 3, 2000, 121 p.

⁵ DELAY (André-Frédéric), *La formation professionnelle dans l'institution policière (1870-1941)*, Lyon, mémoire de DEA, Université Lumière Lyon 2, 1989, 204 p. ; PERRIN (Mathieu), *Les personnels de police à Lyon pendant la guerre d'Algérie (1956-1961). Origine et parcours professionnels*, Lyon, mémoire de maîtrise, Université Lumière Lyon 2, 1999, 146 p. ; *Les personnels des services actifs de la police à Lyon et dans la*

des services que sont les gardiens de la paix⁶. Certes, plusieurs travaux ont déjà été consacrés à l'organisation du maintien de l'ordre en terres lyonnaises⁷. Et le chantier, dont l'intérêt a suscité l'organisation d'une rencontre scientifique à la fin du premier trimestre 2009⁸, paraît enfin en voie d'être achevé, plusieurs travaux ayant récemment abouti⁹ ou devant l'être très prochainement¹⁰. Toutefois, si la question de l'étatisation a depuis longtemps suscité l'intérêt de certains historiens, issus des rangs policiers¹¹ ou universitaires¹², aucun n'a réellement étudié la genèse de ce régime juridique particulier à la ville de Lyon. En outre, les grandes synthèses qui traitent de l'histoire de la police depuis la Révolution française ne consacrent que quelques pages à une question pourtant au cœur de l'affirmation de l'Etat aux XIXe et XXe siècles.

Notre propos rebute toutefois à la monographie, pas plus qu'il n'entend donner du grain à moudre au moulin des conflits opposants historiens parisiens et provinciaux de la police. Il s'agira ici de montrer comment le pouvoir a défini un régime juridique spécifique à

région lyonnaise, 1930-1970, Lyon, mémoire de DEA, Université Lumière Lyon 2, 2000, 132 p. ; AMBRAISSE (Audrey), *Les femmes dans la police à Lyon, de 1937 à 1956*, Lyon, mémoire de maîtrise, Université Lumière Lyon 2, 2000, 141 p. ; *Des policières à Lyon. Etude sur les métiers des femmes dans la police de Lyon et sa région 1937-1968*, Lyon, mémoire de D.E.A., Université Lumière Lyon 2, 2002, 128 p.

⁶ VALION (Arnaud), *Les gardiens de la paix de la police d'état de Lyon, 1908-1939*, Lyon, mémoire de maîtrise, Université Jean Moulin Lyon 3, 1998, 214 p. ; GIARD (Noémie), *Les gardiens de la paix dans le Rhône : des carrières au XXe siècle*, Lyon, mémoire de DEA, Université Lumière Lyon 2, 1999, 104 p.

⁷ Voici la liste des travaux déjà réalisés par période chronologique : SEGUIN (Luc), *La police à Lyon au XVe siècle*, Lyon, mémoire de maîtrise, Université Jean Moulin Lyon 3, 1985, 106 p. ; ETIENNEY (Jean-Henry), *Ordre et désordre dans une cité de la Renaissance. Lyon et le Consulat Lyonnais (vers 1520-vers 1555)*, Dijon, doctorat d'histoire, Université de Bourgogne, 1999, 2 vol., 1069 p. ; AUBERT (Christophe), *L'institution militaire municipale et le problème du maintien de l'ordre à Lyon au 18^e siècle (1697-1790)*, Lyon, mémoire de maîtrise, Université Lumière Lyon 2, 1989, 477 p. ; NIVET (Stéphane), *La police de Lyon au XVIIIe siècle. L'exemple de la police consulaire puis municipale*, Lyon, mémoire de D.E.A., Université Jean Moulin Lyon 3, 2003, 177 p. ; BORJON (Claire), *La police de l'agglomération lyonnaise (1800-1908)*, Lyon, mémoire de DEA, Université Jean Moulin Lyon 3, 1993, 181 p. ; PAILLARD (Philippe), « L'organisation de la police lyonnaise : divergences entre le préfet du Rhône et le maire de Lyon », *Annales de l'Université Jean Moulin, droit et gestion*, Lyon, 1979, t. 2, p. 11-55 ; LATTA (Claude), « Le maintien de l'ordre à Lyon (février-juillet 1848) » in *Maintien de l'ordre et polices en France et en Europe au XIX^e siècle*, Société d'Histoire de la Révolution de 1848 et des Révolutions du XIX^e siècle, Paris, Créaphis, 1987, 413 p., pp. 61-86 ; PRIEUR (Florent), *Le maintien de l'ordre à Lyon au XIXe siècle (1800-1890)*, Lyon, mémoire de D.E.A., Université Lumière Lyon 2, 2002, 287 p.

⁸ En mars 2009, sont organisées à l'Institut des Sciences de l'Homme de Lyon, par le LARHRA (UMR 5190) et l'ANR CIRSAP, deux journées d'étude consacrées à l'histoire de la police lyonnaise.

⁹ NUGUES-BOURCHAT (Alexandre), *Représentations et pratiques d'une société urbaine : Lyon, 1800-1880*, Lyon, doctorat d'histoire, Université Lumière Lyon 2, 2004, 2 vol., 671 et 203 p.

¹⁰ On nous permettra ici de renvoyer aux travaux de Stéphane Nivet, sur la police lyonnaise au XVIIIe siècle à notre mémoire de doctorat, portant sur la police d'Etat de Lyon (1848-1914), en cours de rédaction.

¹¹ COPPOLANI (Jean-Yves), « La marche vers l'étatisation des police en France : évolution historique », *Revue de la police nationale*, 1981, n° 115, pp. 32-40 ; CARROT (Georges), « L'étatisation des polices urbaines », *Revue de la Police nationale*, 1984, n° 121, pp. 40-48.

¹² VOGEL (Marie), *La police des villes entre local et national : l'administration des polices urbaines sous la Troisième République*, Grenoble, doctorat de science politique, IEP, 1993, 786 p. ; THOENIG (Jean-Claude) et BERGÈS (Michel), *L'étatisation des polices municipales : Bordeaux et le pouvoir central, 1884-1941*, Paris, IHESI, 1993, 164 p. ; BERLIÈRE (Jean Marc), « Les pouvoirs de police : attributs du pouvoir municipal ou de l'Etat ? », *Jaurès et l'Etat, Jean Jaurès cahiers trimestriels*, Paris, 1998, n° 150, p. 73-104.

Lyon et son agglomération, quelles en ont été les causes et sur quelles bases il l'a organisé, puis de voir comment ce régime a pu devenir le socle de l'affirmation des prérogatives régaliennes en matière de contrôle des pouvoirs de police en France, du XIXe au XXe siècle.

I- UNE RÉFORME NÉCESSAIRE

A- L'éternelle révoltée

« *Lyon fit la guerre à la liberté ; Lyon n'est plus* » décrète la Convention le 12 octobre 1793. Au lendemain du siège et de la terrible répression qui fait près de 2000 morts, on débaptise la cité rhodanienne pour ne plus l'appeler désormais que « *Ville affranchie*¹³ ». Alors certes, Lyon retrouve son nom dès 1794, mais tout au long du premier XIXe siècle, elle conserve son image de rebelle. Les événements de 1817, 1831 et 1834¹⁴ ne sont pas sans importance dans la persistance de cette représentation. En 1850 encore, devant le président de la République en visite à Lyon, le maire rappellera que sa cité a depuis toujours été « *cruellement frappée par le mauvais génie des révolutions*¹⁵ ». Toutefois, avec la Seconde République, s'ancre définitivement, dans l'esprit des autorités nationales et locales, cette vision d'une cité ingérable, perpétuellement au bord de l'implosion.

En premier lieu, on s'effraye des incidents qui suivent la chute de Louis-Philippe, et particulièrement des violences commises contre les providences et plusieurs établissements industriels par des ouvriers armés¹⁶. Les incidents qui jalonnent les premières semaines de la République, font redouter que la situation ne dégénère en terres lyonnaises. L'épisode du Vautour¹⁷, l'occupation des forts de la Croix-Rousse¹⁸, mais aussi la douloureuse question des

¹³ BENOIT (Bruno), *L'identité politique de Lyon, entre violences collectives et mémoire des élites, 1786-1905*, Paris, L'Harmattan, 1999, 239 p. ; Jean-René Suratteau, « Lyon », in SOBOUL (Albert) [dir.], *Dictionnaire historique de la Révolution française*, Paris, Presses Universitaires de France, 2005, 1132 p., p. 689-696.

¹⁴ Sur ces deux derniers événements, on se référera aux travaux fondamentaux de Fernand Rude (*Le Mouvement ouvrier à Lyon de 1827 à 1832*, Paris, J. Loviton, 1944, 761 p. ; *Les révoltes des canuts : 1831-1834*, Paris, la Découverte, 2007, 220 p.) et de Robert J. Bézucha (*The Lyon uprising of 1834 : social and political conflict in the early July Monarchy*, Cambridge, Harvard university press, 1974, 271 p.).

¹⁵ A.M.L., 124 II 1, Discours de Réveil, maire de Lyon, lors d'un toast porté à Louis-Napoléon Bonaparte, président de la République, au cours du banquet offert par la ville à l'occasion de son séjour à Lyon du 15 au 16 août 1850, 15.08.1850.

¹⁶ Le 27 février, des bandes de travailleurs dévastent une passementerie de la Croix-Rousse et plusieurs établissements à Vaise (un couvent des Trappistes, la Sainte Famille, une scierie mécanique près de la gare, une fabrique d'allumettes et des chantiers de construction de bateaux à vapeur). Le lendemain, ils pillent une passementerie des Brotteaux, une scierie mécanique et une menuiserie à Pierre-Scize, ainsi que la manufacture des tabacs de Perrache et le pénitencier d'Oullins. Le 29 enfin, c'est un établissement particulier de Saint Genis Laval qui fait l'objet de leur colère (A.M.L., 124 II 1, Rapport du commissaire central de police de Lyon au président de la République, s.d. [2^e semestre 1849], 2^e chapitre, p. 17 et 4^e chapitre, p. 64-75 ; *Histoire de Lyon, tome III, de 1814 à 1940*, Paris, Masson, 1952, 347 p., p. 146-147).

¹⁷ Fin mars 1848, le capitaine de ce bateau a été emprisonné plusieurs jours, car suspecté de provocation royaliste. Il était entré à Lyon en arborant un drapeau blanc, ce qui avait suscité la colère de la population.

chantiers nationaux et de leur fermeture¹⁹ : à chaque fois, on craint qu'une partie de la population – ouvriers, étrangers, chômeurs et autres « *gens sans aveu* » – prenne les armes contre l'autre – boutiquiers, marchands, commerçants, en bref, la « *partie honnête* » – voire contre le gouvernement et les forces de maintien de l'ordre (l'armée, la police, la gendarmerie, et les gardes nationales)²⁰. En outre, la vision que les autorités locales et particulièrement la police offrent de la population lyonnaise au pouvoir marque la cité rhodanienne du coin de l'aliénation physique²¹ et mentale²², et fait passer ses habitants pour des barbares²³, pires que les peuplades des pays colonisés²⁴. Enfin, c'est une « *population remuante*²⁵ », vagabonds et mendiants²⁶, criminels en fuite²⁷ et autres agitateurs²⁸. On comprend aisément que les autorités locales voient la population locale comme hostile à toute

L'enquête conclut au non-lieu révèle alors toute la tension qui existe dans les esprits, et la franche hostilité de la population aux monarchistes (A.N., BB³⁰ 361).

¹⁸ Occupation entamée dès l'annonce de la chute de la Monarchie de Juillet, qui effraie la bourgeoisie et les autorités de la ville, chacun sachant les quantités d'armes, de munitions et de poudre conservées dans ces forts.

¹⁹ Ouverts dans les jours qui suivent l'annonce de la proclamation de la République sur l'initiative de la Commission du travail, ils deviennent rapidement des lieux de propagande socialiste et sont dès lors perçus comme des repaires de factieux (KLEINCLAUCZ (Arthur) [dir.], *Histoire de Lyon...*, op. cit., p. 148).

²⁰ Pour une étude poussée et minutieuse des faits, on se référera à la thèse de François Dutacq (DUTACQ (François), *Histoire politique de Lyon pendant la révolution de 1848 : 25 février-15 juillet*, Paris, E Cornély, 1910, 458 p). On consultera également le travail dirigé par Arthur Kleinclaucz, qui demeure l'un des plus complets (KLEINCLAUCZ (Arthur) [dir.], *Histoire de Lyon*, tome III, de 1814 à 1940, Paris, Masson, 1952, 347 p.). Enfin, pour une approche chronologique, voir BENOIT (Bruno), « Double approche de la Révolution de 1848 et des débuts de la Seconde République à Lyon », *Cahiers d'Histoire*, XLIII, n°2, 1998, p. 247-264.

²¹ « *Les cerveaux sont malades* », « *les esprits sont dans ce moment détraqués* » et « *il y a une espèce d'agitation fébrile qui est cause de nombreux malheurs* » : ainsi s'exprime le chef de la police lyonnaise début juin 1849 (A.D.R., 4M97, Rapport quotidien du commissaire central de police de Lyon, 07.06.1849).

²² De juin à octobre 1848, le commissaire central renouvelle sans cesse ce constat - « *jamais autant de suicides, d'aliénation, de mort violentes de mort subites (sic) n'ont été constatées* » (A.D.R. 4M95-96, Rapports quotidiens du commissaire central de Lyon, 06.06 ; 06, 08 et 19.07 ; 25.08 et 10.10.1848).

²³ En septembre 1848 par exemple, le chef de la police note qu'il y a « *Toujours [...] des expositions d'enfants* » dont « *le nombre [...] est si considérable que jamais à aucune époque on en avait vu autant.* » (A.D.R., 4M96, Rapport quotidien du commissaire central de police de Lyon, 04.09.1848).

²⁴ Evoquant « *le peuple Chinois, Tonkinois, Siamois, Cochinchinois* », le commissaire central estime qu'« *il existe une complète analogie du caractère de ces peuples incivilisés, avec le caractère [lyonnais], sous les rapports de cet égoïsme spécial, de cette versatilité inconstante, de ce défaut de fixité dans les idées, de cette dissimulation perfide et adulateur, de cet esprit de mendicité, de cette insatiable soif de l'or, de vénalité si commune, de cette mauvaise foi dans les affaires de négoce, enfin de ce besoin instinctif de la brute qui vole sans nécessiter (sic), sinon que pour voler* » (A.M.L, 124 II 1, Rapport du commissaire central de police de Lyon au président de la République, s.d. [2^e semestre 1849], 6^e chapitre, p. 129-130).

²⁵ A.D.R., 4M97, Rapport quotidien du commissaire central de police de Lyon, 14.01.1849.

²⁶ La « *lèpre du vagabondage et de la mendicité* » ! Pareille expression, que le commissaire central répète à longueur de rapports, souligne assez la vision qu'il a alors de l'état de la population lyonnaise (A.D.R., 4M96, Rapport quotidien du commissaire central de police de Lyon, 03.07.1848).

²⁷ Début avril, le chef de la police s'étonne des « *nombreuses arrestations* » faites de condamnés libérés, forçats et autres réclusionnaires : « *c'est incroyable le nombre des individus dans cette position qui a été arrêté à Lyon depuis 40 jours* » ! (A.D.R., 4M95, Rapport quotidien du commissaire central de police de Lyon, 03.04.1848).

²⁸ La magistrature lyonnaise déplore ainsi, début juillet 1848, que « *les hommes de désordre [...] abondent dans notre ville* » (A.N., BB³⁰ 333, Rapport du premier avocat général au procureur général près la cour d'appel de Lyon, 02.07.1848).

forme d'autorité. « *Il n'y a à Lyon que des gens opposés au Gouvernement, si on peut compter une exception, elle est sans valeur* » estime par exemple le chef de la police début 1849²⁹.

Après les législatives de 1849, l'inquiétude est encore plus vive car les lyonnais apparaissent à présent comme divisés en deux camps irrémédiablement opposés et prêts à se faire la guerre. Les autorités parisiennes, à l'exemple du ministre de l'Intérieur Dufaure, n'y voient plus que deux camps, « *l'un ami de l'ordre, l'autre ami de l'insurrection*³⁰ ». Ainsi, il y aurait à Lyon « *deux armées* » prêtes au combat, avec « *d'un côté les anarchistes [...] enrôlés sous la bannière du socialisme, gens intrigants, remuants et prêts à tout pour la réussite de leur cause* », et « *de l'autre l'imposante majorité des gens d'avenir et de progrès groupés sous le drapeau de l'ordre*³¹ ». Dès lors, l'image de la cité lyonnaise, comme d'un « *théâtre de la guerre civile*³² » s'impose, d'autant plus que le contexte local n'est pas fait pour rassurer. En effet, depuis février, le contrôle du maintien de l'ordre quasiment échappé à la police et à la magistrature. L'anarchie guette donc, tapie dans l'ombre.

B- Une police dépassée et concurrencée

A Lyon, la proclamation de la République a eu pour première conséquence le remplacement des autorités existantes par des commissions provisoires. A l'Hôtel de Ville, Clément Reyre, premier adjoint, laisse la place à un Comité exécutif ; place des Jacobins, la préfecture est occupée par une commission préfectorale. Même chose dans les communes suburbaines où des commissions provisoires prennent la place des conseils municipaux. Là comme à Lyon, des comités naissent au sein de ces nouvelles institutions, et sous des noms similaires, prennent en main la direction du maintien de l'ordre et des policiers³³.

Dans le même temps, les agents se voient concurrencés au quotidien par tout un ensemble de milices ouvrières armées, qui, officielles ou sociétés secrètes, entendent prendre une part dans le maintien de l'ordre³⁴. Elles profitent de la démission de l'armée et de la

²⁹ A.D.R., 4M97, Rapport quotidien du commissaire central de police de Lyon, 12.01.1849.

³⁰ *Le Moniteur Universel*, n°286, 13.10.1849, séance du 12.10.1849, 2^e supplément, p. 3086.

³¹ A.D.R., 4M97, Rapport quotidien du commissaire central de police de Lyon, 09.05.1849.

³² *Le Moniteur Universel*, n°303, 30.10.1849, séance du 29.10.1849, p. 3619, 3^e supplément. Expression utilisée par Armand Dufaure, ministre de l'Intérieur.

³³ A Lyon, est créé dès la fin février un « *Comité de guerre et de police* », dépendant du « comité exécutif de l'hôtel de ville. Lui succède un éphémère « *Comité de sûreté générale* », fonctionnant du 13 au 21 avril. A Vaise par exemple, un comité « *de la guerre et Police* » voit le jour début mars, remplacé le 10 par une Commission « *Guerre et Police* », fonctionnant jusqu'aux municipales de la fin juin.

³⁴ Le 18 avril, le chef de la police lyonnaise rapporte le bruit de « *la formation d'un corps de fédérés Lyonnais pour le maintien de l'ordre* » qui « *seraient, dit-on, au nombre de 1200* ». A la fin du mois, il dresse une liste de « *toutes les nouvelles organisations armées qui encombrant l'hôtel de ville* » : à la troupe et à la garde nationale, s'ajoutent des milices ouvrières – les « *tirailleurs du Rhône* » et les « *volontaires nationaux* » – et des sociétés

désorganisation de la garde municipale de Lyon, dont le service est suspendu plusieurs jours durant et qui n'offre par la suite pas de réelle garantie pour la surveillance de la voie publique³⁵. Cette concurrence aboutit à des conflits ouverts avec les policiers et finit par imposer aux autorités, en mai, la dissolution forcée et leur intégration dans la garde nationale lyonnaise³⁶. Il faut dire que leurs noms même n'incitent pas à la confiance. « *Voraces* », « *ventre-creux* » ou « *vautours des chantiers* » : autant de dénominations peu propres à rassurer ceux qui dirigent ou qui possèdent³⁷ ! Enfin, dernière conséquence du changement de régime, les tensions se multiplient au sein de l'appareil policier lyonnais, opposant un commissaire spécial chef de la sûreté devenu au cours de l'année 1848 commissaire central du département du Rhône, à certains de ses collègues de quartier³⁸.

Paralysée, grippée, la police lyonnaise se trouve dans l'incapacité d'assurer sa mission quotidienne sur la voie publique, est finit par être totalement dépassée, quand bien même son chef affirme, chiffres à l'appui, n'avoir jamais autant arrêté et œuvré pour le maintien du bon ordre³⁹. Le gouvernement tente bien, dans la seconde moitié de l'année 1848, de reprendre le contrôle de la situation⁴⁰, mais les conflits persistent, et l'impression qui domine, en 1849, est celle d'une situation lyonnaise non contrôlée, où l'ordre peut être à tout moment menacé par « *l'hydre de l'anarchie*⁴¹ ». La République, c'est le désordre perpétuel : « *dans ce moment où*

secrètes – les « *Carbonaris* » et les « *voraces* ». (A.D.R., 4M95, Rapport du commissaire central de police de Lyon, 18 et 24.04.1848).

³⁵ Deux mots reviennent dans les rapports du chef de la police jusqu'au milieu de l'année 1849 pour qualifier son service : « *Nul* » et « *Néant* » (A.D.R., 4M96-97, Rapports quotidiens du commissaire central de police de Lyon, Juillet-Décembre 1848, Janvier-Juillet 1849).

³⁶ Décision ordonnée par un arrêté de Martin Bernard, Commissaire général du gouvernement provisoire, consécutive aux journées parisiennes de mai 1848.

³⁷ GODART (Justin), *A Lyon en 1848...*, op. cit., p. 62.

³⁸ « *Le service de la police des quartiers est nul pour 8 commissaires de Police, [...] les marchands, les chanteurs, les mendiants, les crieurs de journaux ont-ils beau jeu, on ne s'en préoccupe plus du tout [...]. Il y a dans les quartiers un personnel de 40 personnes. Si chacune opérât une arrestation par jour et faisait seulement une contravention, la ville de Lyon avec ce qui est fait à l'hôtel de ville serait parfaitement propre et débarrassée* » (A.D.R., 4M96, Rapport quotidien du commissaire central de police de Lyon, 19.12.1848).

³⁹ « *Sous le rapport de la police de sûreté, il y a sécurité complète (sic), peu de crimes ou délits contre les propriétés, point contre les personnes. [...] 300 individus sont par mois renvoyés dans leur pays. 160 femmes prostituées sont punies administrativement. Les hôpitaux reçoivent du Petit parquet comme aliénés (sic), malades ou vénériennes 200 personnes par mois.* » (A.D.R., 4M97, Rapport quotidien du commissaire central de police de Lyon, 07.02.1849).

⁴⁰ Le 30 août, un « *Directeur spécial de police politique* » est nommé à Lyon avec des attributions étendues aux départements de Saône et Loire, du Rhône, de l'Ain et de la Loire ainsi qu'aux arrondissements de Vienne et de la Tour du Pin. Jouve Dubor, conseiller à la cour d'Alger, est désigné pour ce poste et reçoit pour mission de réorganiser la police lyonnaise. Par arrêté du 15 septembre 1848, il la place toute entière sous sa direction, lui imprime une organisation toute politique et restaure le commissariat central. Sa mission n'est toutefois que temporaire, et prend fin le 31 octobre, sur un constat d'échec. Dans son rapport du 19 novembre au Gard des Sceaux, il déplore à Lyon « *la non exécution des lois* » et de la persistance de « *cette anarchie qui nous amènera à la guerre civile* » (Cf. A.N., BB³⁰ 327 et 366).

⁴¹ A.M.L., 124 II 1, Rapport du commissaire central de police de Lyon au président de la République, s.d. [2^e semestre 1849], 1^{er} chapitre, p. 8.

le peuple se croit tout permis il n'est pas toujours facile de procéder aux arrestations des malfaiteurs » écrit par exemple le chef de la police lyonnaise en mai 1848⁴². Ainsi, à la fin de cette année, le gouvernement républicain n'a plus le choix, et doit, ainsi que le réclame l'un de ses envoyés en terres lyonnaises, prendre « *de promptes mesures [...] pour faire cesser cet état de choses qui mène à une chute complète le Gouvernement républicain*⁴³ ! »

C- L'exception au droit commun, en attendant la grande réforme

Comment arriver enfin à gérer cette population qui renferme tant de « *ferments de discorde et de haine*⁴⁴ » ? Cette question « *a été, dans tous les temps, le sujet des préoccupations du Gouvernement*⁴⁵ » et particulièrement des ministres qui se sont succédés à l'Intérieur⁴⁶ et des autorités locales⁴⁷. Mais jusqu'en 1848, aucune décision de prise, ni pour réorganiser l'ensemble de l'organisation du maintien de l'ordre, ni pour mettre en chantier une réforme globale. Certes, entre les deux révoltes de 1831 et 1834, on évoque la possibilité d'instaurer à Lyon un préfet de police, d'y créer un corps de sergents de ville⁴⁸ et de simplifier l'organisation administrative afin d'intégrer les communes suburbaines de la Guillotière, de Vaise et de la Croix-Rousse à la cité-mère⁴⁹. Mais la répression de l'insurrection de 1834, le départ du préfet Gasparin pour Paris et l'opposition des municipalités suburbaines à toute atteinte à leur existence et à leurs attributions de police laisse cette initiative en suspens.

Comme en 1830, on place beaucoup d'espoirs dans la garde nationale et on la double même d'une garde nationale mobile. Dissoute depuis le début des années 1830, la première se reconstitue spontanément dans tout le département, ainsi qu'à Lyon et dans l'agglomération. Au total, près de 25 000 hommes occupent les postes de l'armée et œuvrent sur la voie publique dès le début du mois de mars⁵⁰. La garde nationale mobile est quant à elle organisée sur décision du commissaire extraordinaire du gouvernement dans le Rhône,

⁴² A.D.R., 4M95. Rapport quotidien du commissaire central de police de Lyon, 05.05.1848

⁴³ A.N., BB 3^e30 327, Rapport de Jouve Dubor, conseiller à la Cour d'Alger et ancien Directeur spécial de police politique à Lyon, au ministre de la Justice, 19.11.1848.

⁴⁴ L'expression est du député du Rhône Philibert Chanay (*Le Moniteur Universel*, n°310, 06.11.1849, séance du 05.11.1849, 3^e supplément, p. 3516).

⁴⁵ *Le Moniteur Universel*, n°164, 13.06.1851, séance du 12.06.1851, supplément, p. IV. Rapport de Ferdinand Barrot au nom de la commission parlementaire chargée de l'examen du projet de loi Faucher.

⁴⁶ Faucher rappelle que « *Plusieurs de nos honorables prédécesseurs, déjà vivement préoccupés des dangers que présente la situation de Lyon* » (*Le Moniteur Universel*, n°137, 17.05.1851, séance du 16.05.1851, p. 1391).

⁴⁷ Selon De Parieu la situation lyonnaise « *est mauvaise* », « *et depuis longtemps, sous tous les régimes, les administrateurs du département du Rhône en ont senti le vice.* » *Le Moniteur Universel*, n°171, 20.06.1851, séance du 19.06.1851, 1^{er} supplément, p. 1732.

⁴⁸ Cf. la correspondance entre Gasparin, préfet de l'Isère et préfet du Rhône par intérim, le maire de Lyon et le ministère de l'Intérieur, des années 1831-1834 (A.M.L., Fond Gasparin).

⁴⁹ A.D.R., 1M87, Dossier relatif à la réunion des faubourgs à la ville de Lyon, 1832-1833.

⁵⁰ GODART (Justin), *Journal...*, *op. cit.*, p. 52.

Emmanuel Arago⁵¹ et ses effectifs atteignent bientôt des niveaux conséquents⁵². On veut ainsi « *procurer des moyens d'existence à un grand nombre d'ouvriers sans travail* » et surtout, d'« *utiliser, au profit de l'ordre, une partie de la population qui pouvait devenir un élément d'agitation et de trouble*⁵³. » Ce n'est pas, cependant, une garde nationale *bis*, car il s'agit d'une force militaire⁵⁴, casernée⁵⁵ et organisée⁵⁶ sur le modèle de l'infanterie de ligne⁵⁷.

Toutefois, ces deux gardes sont très vite regardées d'un œil suspect par les autorités locales qui finissent par obtenir leur suppression, inaugurant le premier acte de la mise hors du droit commun de Lyon et de son agglomération. Les journées parisiennes de 1848 sonnent leur glas. Le 13 juillet, Armand Ambert, préfet du Rhône depuis une semaine⁵⁸, ordonne l'immédiate dissolution des gardes nationales⁵⁹. Même chose pour leur consœur « *mobile* » : le 17 août, Cavaignac ordonne sa dissolution⁶⁰, mesure appliquée le 1^{er} octobre⁶¹, les tensions politiques imposant d'attendre avant sa mise à exécution. Car ce corps passe lui aussi pour une force mal composée, sans morale plus proche d'une bande de criminels que d'un corps discipliné au service de l'ordre et de la Loi⁶².

Cependant, la loi du 22 mars 1831, si elle donne au pouvoir le droit de dissoudre les gardes nationales, le conditionne à leur réorganisation sous un an. Or, reconstituer les gardes

⁵¹ A.D.R., R 1445, Arrêté d'Arago, commissaire extraordinaire du gouvernement provisoire dans le Rhône, 29.02.1848.

⁵² Le maximum de 1600 est atteint à la mi-mai, avant que les effectifs ne se stabilisent autour de 1400 (A.D.R., R 1444, Lettre du préfet du Rhône au ministre de l'Intérieur, 14.05.1848 ; Lettre du colonel commandant supérieur provisoire des gardes nationales du Rhône au secrétaire général de la préfecture du Rhône, 28.08.1848)

⁵³ *Le Moniteur Universel*, n°50, 20.02.1849, séance du 16.02.1849, 3^e supplément, p. 571

⁵⁴ Les compagnies ont été formées au moyen d'engagements volontaires d'un an et un jour avec les habituelles conditions d'âge, de santé et de moralité (A.D.R., R 1445, Arrêtés du commissaire extraordinaire du gouvernement provisoire dans le Rhône, 29.02 et 14.03.1848).

⁵⁵ A l'origine, les deux bataillons sont casernés aux Carmes Déchaussés, rive droite de la Saône, puis l'un part à la mi-mars aux Capucins à Villeurbanne (A.D.R., R 1444, Baux passés par la Commission de la garde nationale mobile chargée du casernement, avec Antoine Jaillet fils, propriétaire du bâtiment des Capucins, et Félix Bon, propriétaire et entrepreneur de fournitures militaires, 27.03.1848).

⁵⁶ Les postes d'officiers réservés à des officiers et sous-officiers venus des 66^e et 68^e régiments de ligne casernés à Lyon. Formée en légion, elle se compose de deux bataillons, chacun constitué de plusieurs compagnies (A.D.R., R 1445, Arrêtés du commissaire extraordinaire du gouvernement provisoire dans le Rhône, 29.02 et 14.03.1848)

⁵⁷ Uniforme, armement, règlement du service intérieur, mais aussi rythme quotidien alliant exercices, appels, revues, corvées et service de la place : tout est pris sur le modèle de la Ligne (A.D.R., R 1445, Arrêtés du commissaire extraordinaire du gouvernement provisoire dans le Rhône, 02, 05, 11 et 14.03 ; 04.04.1848 ; Ordres du chef de la légion de garde nationale mobile de Lyon, 21 et 28.04 ; 06.06 ; 11 et 31.08 ; 22.09.1848 ; « *Garde Nationale Mobile de Lyon. Tableau de Service Journalier à dater du 1^{er} 7^{bre} 1848* », 01.09.1848.

⁵⁸ A.D.R., R 1516, Arrêté d'Ambert, préfet du Rhône, 13.07.1848, article 2.

⁵⁹ Nommé le 3 juillet, il arrive le 6 en terres lyonnaises (A.N., F^{1b} I 155³, Dossier Ambert).

⁶⁰ A.D.R., R 1516, Arrêté d'Ambert, préfet du Rhône, 13.07.1848.

⁶¹ *Le Moniteur Universel*, n°50, 20.02.1849, addition à la séance du 16.02.1849, 3^e supplément, p. 571

⁶² *Le Moniteur Universel*, n°50, 20.02.1849, addition à la séance du 16.02.1849, 3^e supplément, p. 571. Léon Faucher le rappelle : après le 17 août, « *des événements imprévus ont [...] commandé, dans l'intérêt de la tranquillité locale, de ne donner suite à cette décision qu'au milieu du mois de septembre suivant* ».

⁶² Pour l'un des commissaires, ce ne sont que « *barbares* », « *individus de mauvaise mine* » et « *mutins* ». (A.M.L., I¹ 2^B, Lettre du commissaire de police Vivès au maire de Lyon, 04.10.1848).

lyonnaises, il n'en est pas question pour les gouvernements qui se succèdent jusqu'en 1849 et en juillet de cette année, le ministre Dufaure obtient le vote d'une loi lui permettant de proroger cette dissolution et de contourner la loi de 1831. Cette « *brûlante question*⁶³ » que sont les gardes nationales, devenues « *la pomme de discorde de la population lyonnaise*⁶⁴ », le pouvoir décide donc d'y apporter une solution propre à la cité rhodanienne, que les montagnards du Rhône, hostile dénonceront alors comme un « *état anormal [...], exceptionnel, en dehors du droit commun*⁶⁵ ».

Toutefois, il ne s'agit que du premier acte de la mise en dehors du droit commun de la ville de Lyon. Le second s'ouvre au soir du 15 juin, avec la mise en état de siège de la 6^e division militaire⁶⁶. Cette mesure a déjà été instaurée à Paris de juin à octobre 1848, et de nouveau depuis le 13 juin 1849, mais elle n'y est pas destinée à fonctionner sur le long terme, à l'inverse de ce que l'on prévoit pour Lyon. En effet, jusqu'en 1851, les constantes réclamations de la députation et de l'opposition montagnarde contre son maintien et la position « *hors du droit commun* » qu'elle fait aux cinq départements concernés⁶⁷ se verront toutes repoussées par une majorité conservatrice⁶⁸ toute à l'écoute des arguments ministériels insistant sur les menaces d'insurrection et de guerre civile que Lyon continue à faire peser sur la société et le régime⁶⁹.

Enfin, dernier acte dans la cette mise hors du droit commun de Lyon et de sa région : la création d'un pouvoir préfectoral d'exception, aux compétences élargies. La fonction avait

⁶³ *Le Moniteur Universel*, n°51, 20.02.1849, séance du 19.02.1849, p. 559. Expression utilisée par Ferrouillat lors d'une discussion portant sur la réorganisation des gardes nationales lyonnaises.

⁶⁴ A.D.R., 4M96, Rapport quotidien du commissaire central de police de Lyon, 15.12.1848.

⁶⁵ *Le Moniteur Universel*, n°51, 20.02.1849, séance du 19.02.1849, p. 559-560. Interventions de Ferrouillat, Lagrange et Dautre, ce dernier ajoutant que « *la garde nationale lyonnaise doit être réorganisée et armée [...] au nom du droit commun qui régit tout le territoire de la République* ».

⁶⁶ *Le Moniteur Universel*, n°167, 16.06.1849, séance du 15, p. 2079, Décret présidentiel plaçant Lyon et la 6^e division militaire en état de siège, 15.06.1849.

⁶⁷ Il s'agit du Rhône, de la Loire, de l'Ain, de l'Isère et de la Drôme.

⁶⁸ En 1849, on tente à quatre reprises de mettre en discussion l'application de l'état de siège à la 6^e division militaire, fin juin, début juillet, début août et encore fin octobre. En 1850, l'opposition revient à la charge à la mi mars, puis fin juin et début juillet, avant de tenter un dernier assaut infructueux en mai 1851 (*Le Moniteur Universel*, n°179, 28.06.1849, séance du 27, p. 2175-2176 et 1^{er} supplément, p. 2177 ; n°192, 11.07.1849, séance du 10, p. 2315-2321 ; n°222, 10.08.1849, séance du 09, 2^e supplément, p. 2655-2657 ; n°303, 30.10.1849, séance du 29, 3^e supplément, p. 3616-3620 ; n°74, 15.03.1850, séance du 14, 2^e supplément, p. 882 ; n°172, 21.06.1850, séance du 21, 2^e supplément, p. 2130 ; n°188, 07.07.1850, séance du 06, 1^{er} supplément, p. 2313-2317 ; n°135, 15.05.1851, séance du 14, p. 1370-1373).

⁶⁹ Fin décembre 1849, la 4^e commission d'initiative parlementaire repousse toute levée de l'état de siège, acquiesçant aux arguments du ministre de l'Intérieur qui dénonce « *l'action constante des factieux sur une agglomération d'ouvriers dont on exploite les souffrances* » et pour qui « *lever en ce moment l'état de siège, ce serait exposer la seconde ville de France et les populations environnantes à de nouveaux désordres et arrêter la prospérité industrielle qui commence à naître.* » En juin 1851, une nouvelle proposition, est également repoussée, la commission adoptant les arguments de Léon Faucher, pour qui le maintien « *était indispensable ; que le lever entièrement ou le restreindre, ce serait y compromettre la sécurité publique* » (*Le Moniteur Universel*, n°356, 22.12.1849, séance du 17, 2^e supplément, p. 4124-4125 ; n°166, 15.06.1851, séance du 14, annexes, p. IV)

été restaurée dans le département du Rhône avec le remplacement de Martin Bernard par Armand Ambert, début juillet 1848. Trois titulaires se succèdent en 1849 : Tourangin remplace Ambert en janvier, effet de l'élection de Louis-Napoléon Bonaparte⁷⁰. En poste lors des événements croix-roussiens de juin, il cède la place à Darcy en juillet mais cette fois pour raisons de santé – il est alors atteint de cécité et demande son changement depuis mai⁷¹. Toutefois, son successeur reste peu de temps à Lyon. Lui non-plus ne démérite pas⁷², mais il échoue à faire passer un premier projet de réorganisation de l'administration et du département du Rhône en septembre. En dépit de l'accord du conseil général⁷³, le texte ne résiste pas à l'opposition des municipalités, qui profitent en outre du changement de ministère⁷⁴. Cependant, cet échec conduit le pouvoir à repenser l'organisation de l'administration préfectorale dans l'espace lyonnais. L'état de siège en vigueur depuis la fin juin avait confié au pouvoir militaire la gestion de l'ordre public dans toute la 6^e division militaire⁷⁵, et le gouvernement entend étendre les attributions de son représentant à Lyon au même espace, afin de renforcer l'action de l'autorité. C'est pourquoi il crée la fonction de « *Commissaire extraordinaire du Gouvernement dans la 6^e division militaire* », poste pour lequel on désigne un homme de confiance, De Lacoste Duvivier⁷⁶. Chargé « *provisoirement* » des fonctions de préfet du Rhône, il doit exercer « *une surveillance générale* » sur les autres départements de la 6^e division militaire, dont les préfets doivent « *lui rendre compte des affaires importantes concernant la Sureté (sic) publique*⁷⁷. »

Ainsi, suppression prorogée des gardes nationales, mise en état de siège maintenue de la 6^e division militaire et renforcement du pouvoir préfectoral : tout concourt à la mise « *hors du droit commun* » de Lyon et de son agglomération. Néanmoins, pour le pouvoir, cette exception à la situation légale des autres villes de France n'est qu'un palliatif, en attendant la grande réforme de l'organisation administrative et policière de la cité rhodanienne⁷⁸.

⁷⁰ A.N., F^{1b} I 155³, Administration préfectorale, dossier Armand Ambert.

⁷¹ A.N., F^{1b} I 174¹⁰, Administration préfectorale, dossier Denis Victor Tourangin. A noter qu'il avait reçu la croix de Chevalier de la légion d'honneur pour son rôle dans la répression de l'insurrection du 15 juin.

⁷² Preuve en est, il est nommé sous-secrétaire d'Etat à l'Intérieur après son départ du Rhône en novembre 1849 (*Le Moniteur Universel*, n°3422, 18.11.1849, p. 3709, Décret présidentiel du 17.11.1849, article 1^{er}).

⁷³ A.D.R., 1N99, Délibération du Conseil général du département du Rhône, 01.09.1849.

⁷⁴ A.M.L., 4 WP 11, Délibération du conseil municipal de la Guillotière, séance du 04.10.1849 ; 2 WP 6, Délibération du conseil municipal de Vaise, 08.10.1849 et rapport du maire au conseil, 22.11.1849 ; 3 WP 11, Délibération du conseil municipal de la Croix-Rousse, séance du 11.10.1849.

⁷⁵ *Le Moniteur Universel*, n°224, 12.08.1849, p. 2683, Loi sur l'état de siège adoptée en urgence, 09.08.1849, chapitre 2, articles 7 à 9.

⁷⁶ A.N., F^{1b} I, 272¹, 158⁸ et F^{1b} I 166³, Administration préfectorale, Dossiers De Lacoste.

⁷⁷ A.N., F^{1b} I 166³, Décret présidentiel du 02.02.1849, articles 1 à 3.

⁷⁸ *Le Moniteur Universel*, n°337, 03.12.1849, p. 3869, Rapport du ministre de l'Intérieur au président de la République, 02.12.1849. Ce commissaire extraordinaire serait aussi « *chargé de réunir les éléments de cette nouvelle organisation et de la constituer [...]. Cette mission aurait pour résultat d'éclairer le Gouvernement sur*

A- Une réforme pour une capitale européenne de l'insurrection

Une « cité à part⁸⁰ » dont la « situation politique [...] appelle toute l'attention du Gouvernement⁸¹ » : c'est ainsi que l'on considère Lyon à l'Assemblée nationale en juin 1851. Pour la majorité conservatrice comme pour le gouvernement, nul doute possible. Cette ville est singulière, et doit faire l'objet d'une loi spécifique visant à y garantir l'ordre. Surtout, depuis juin 1849 et la révolte croix-roussienne du 15, les ministres et députés la considèrent comme le quartier-général des insurgés, menaçant l'ordre social en France et en Europe.

Dans les premiers temps de la seconde République, l'image qui domine, c'est encore celle d'une capitale régionale. On insiste alors sur l'importance démographique de la ville⁸², son activité industrielle et commerciale⁸³ et sa géographie administrative pour souligner tout le poids de Lyon vis-à-vis des départements⁸⁴ et des régions⁸⁵ qui l'entourent. Définitivement, elle est considérée comme « la capitale du midi et de l'est de la France⁸⁶ ». Si la chose n'est pas nouvelle⁸⁷, ce qui inquiète en revanche, c'est son rôle de creuset de tout ce que les régions environnantes comptent de « fauteurs d'anarchie et de désordre⁸⁸ ». Continuellement, on s'inquiète de cette « quantité considérable » de « gens sans aveu » venus

l'ensemble d'une situation qui accuse, depuis longtemps déjà, un trouble profond, et qui a été pour vous, monsieur le président, un sujet constant de sollicitude ».

⁷⁹ A.D.R., 1M366, *Exposé général des affaires de la République française* par Louis-Napoléon Bonaparte, président de la République, 04.11.1851.

⁸⁰ *Le Moniteur Universel*, n°164, 13.06.1851, séance du 12.06.1851, supplément, p. IV. Rapport de Ferdinand Barrot au nom de la commission parlementaire chargée de l'examen du projet de loi Faucher.

⁸¹ Expression de Léon Faucher, ministre de l'Intérieur (*Le Moniteur Universel*, n°171, 20.06.1851, séance du 19.06.1851, 1^{er} supplément, p. 1732).

⁸² Ce que souligne par exemple Dufaure, alors ministre de l'Intérieur (*Le Moniteur Universel*, n°179, 28.06.1849, séance du 27.06.1849, p. 2176).

⁸³ C'est pourquoi on considère Lyon comme « la première des villes commerçantes du pays » (MONFALCON (Jean-Baptiste), *Histoire des insurrections de Lyon...*, op. cit., p. IX). Et les différents ministres de l'Intérieur insistent sur le fait face aux députés : Lyon est un « immense bassin d'industrie » qui s'étend jusqu'aux « bords de la Loire, de la Saône et du Rhône », et dont les « relations commerciales » avec « les départements qui l'entourent » lui donnent « une influence considérable. » (*Le Moniteur Universel*, n°303, 30.10.1849, séance du 29.10.1849, 3^e supplément, p. 3619 ; n°179, 28.06.1849, séance du 27.06.1849, p. 2176).

⁸⁴ Dufaure insiste sur le fait que la ville est la « métropole de tous les départements environnants », qui « vivent de la vie », « sont animés de la même existence, ont les mêmes passions en même temps que les mêmes intérêts » (*Le Moniteur Universel*, n°303, 30.10.1849, séance du 29.10.1849, 3^e supplément, p. 3617-3618).

⁸⁵ Jouve Dubor considère que le Rhône « donne l'impulsion » non seulement aux départements frontaliers – Loire, Saône et Loire, Isère, Ain – mais encore « à tout le midi sans exception », et il compte vingt-cinq départements sous influence lyonnaise (A.N., BB³⁰ 327, Rapport de Jouve Dubor, conseiller à la cour d'Alger et directeur spécial de la police politique à Lyon, au Ministre de la Justice, 19.11.1848).

⁸⁶ A.D.R., 1N99, Rapport du président du conseil général du Rhône, séance du 01.09.1849.

⁸⁷ GASCON (Richard), « Immigration et croissance au XVI^e siècle : l'exemple de Lyon (1529-1563) », *Annales*, 1970, vol. 25, n°4, p. 988-1001.

⁸⁸ A.D.R., 4M97, Rapport du commissaire central de police de Lyon, 11.07.1849.

« de la Savoie, de l'Alsace, de la Creuse » ainsi que « de la h^e Loire & du Puy de Dôme⁸⁹. » Lyon commande aussi sur le plan politique les régions qui la touchent de près. En 1848 déjà, « la contagion semblait avoir gagné les départements voisins » écrit le commissaire central à Louis-Napoléon Bonaparte⁹⁰. C'est donc cette influence politique de la ville qu'il faut juguler sans tarder, car lorsque Lyon s'insurge, elle peut entraîner à sa suite toute une partie de la France. « Il n'y a pas d'exemple que lorsque Lyon fut paisible tout ne fût pas paisible autour de lui, et que lorsqu'au contraire, Lyon était agité, tout ne fût pas agité à son exemple⁹¹ » déclare par exemple Dufaure.

Toutefois, jusqu'au milieu de l'année 1849, Lyon n'occupe que la deuxième position au palmarès des villes dangereuses en France, derrière la capitale⁹². Et on estime alors qu'elle n'est qu'une caisse de résonance des événements parisiens. « Il faut toujours que ce qui est fait à Paris soit répété à Lyon⁹³ » déplore le commissaire central en juin 1848 et jusqu'à la fin de l'année, on vit dans la crainte d'une nouvelle journée parisienne, « sachant que le contre-coup tombe sur Lyon⁹⁴ ». Cependant, les événements du 15 juin 1849 changent la donne. A Paris, on estime que les faits qui se sont produits le 13 dans la capitale et le 15 à Lyon démontrent l'existence d'un complot organisé sur tout le territoire⁹⁵. Toutefois, la cité rhodanienne essuie une nouvelle accusation : celle d'être devenue, après-coup, le siège des futures révolutions. Casabianca, rapporteur d'une proposition de loi visant à lever l'état de siège à Paris, s'appuie sur ce nouvel argument : « si le sang a coulé dans la seconde ville de France, c'est que les factieux, refoulés ici, ont voulu prendre à Lyon une sanglante revanche⁹⁶. » La cité devient donc la capitale des révolutionnaires de tous ordres. Localement, on craint alors que « de nouveaux complots [ne] se trament entre Paris, Lyon et Genève⁹⁷ ». On place ainsi Lyon sur le même pied que les grandes capitales européennes – et particulièrement Paris, Londres et Genève - dans l'organisation d'un futur mouvement

⁸⁹ A.D.R., 4M96, Rapport du commissaire central de police de Lyon, 10.11.1848.

⁹⁰ A.M.L., 124 II 1, Rapport du commissaire central de police de Lyon au président de la République, 6^e chapitre, p. 141.

⁹¹ *Le Moniteur Universel*, n°179, 28.06.1849, séance du 27.06.1849, p. 2176.

⁹² Depuis toujours, Lyon est une « cité que toutes les traditions signalèrent, comme la première des villes qui s'offrait à l'attention après la Capitale » affirme le chef de la police (A.M.L., 124 II 1, Rapport du commissaire central de police de Lyon au président de la République, s.d. [2^e semestre 1849], 2^e chapitre, p. 9).

⁹³ A.D.R., 1M112, Rapport du commissaire central de police de Lyon au commissaire général du gouvernement dans le département du Rhône, 18.06.1848.

⁹⁴ A.D.R., 4M96, Rapport quotidien du commissaire central de police de Lyon, 24.10.1848.

⁹⁵ Pour le député Casabianca, « le complot qui a éclaté le 13 juin dans cette ville [Paris] étendait ses ramifications dans toute la France » (*Le Moniteur Universel*, n°192, 11.07.1849, séance du 10.07.1849, p. 2317).

⁹⁶ *Le Moniteur Universel*, n°192, 11.07.1849, séance du 10.07.1849, p. 2317. C'est nous qui soulignons.

⁹⁷ A.D.R., 4M97, Rapports quotidiens du commissaire central de police de Lyon, 19 et 21.07.1849.

révolutionnaire⁹⁸. Les discours ont donc bien changé depuis 1848. Désormais, la ville a remplacé Paris dans la paternité des révolutions. Ainsi, en 1850, on pense, à l'exemple d'un des anciens préfets du Rhône, qu'« *Il ne faut pas en douter, si la guerre civile s'allume en France, c'est Lyon qui en donnera le signal ; c'est là que sera le drapeau des ennemis de la société*⁹⁹ ». Dès lors, le gouvernement n'a plus le choix et doit trouver les moyens de protéger le régime et la société.

B- La police d'Etat pour en finir avec la menace lyonnaise

Ce n'est pas un texte, mais quatre qui sont nécessaires au pouvoir pour régler cette situation. Et encore doit-il mettre en place toute une stratégie politique pour faire voter chacune des lois et imposer ses décisions. En septembre 1849, il a échoué dans sa première tentative de réforme de l'organisation policière et administrative lyonnaise. Le faute alors en incombe au texte en lui-même qui, ensemble, voulait instaurer un préfet de police dans une cité lyonnaise à qui on aurait annexé La Croix-Rousse, de Vaise et de la Guillotière¹⁰⁰. La fronde commune des municipalités l'a conduit, à l'été 1850, à nommer une commission sous l'égide du ministère de l'Intérieur, laquelle a finalement décidé de remettre à plus tard cette assimilation, faisant de l'attribution au préfet du Rhône des pouvoirs du préfet de police la principale mesure de la réforme à intervenir¹⁰¹. Le projet est porté par Léon Faucher, qui profite du contexte du printemps 1851 pour faire passer le texte en urgence à l'Assemblée. La loi votée le 19 juin 1851 se contente donc de confier au préfet les pouvoirs de police dans l'agglomération lyonnaise, lui adjoignant un secrétaire général pour la police. Echaudé par son échec de l'automne 1849, le gouvernement a préféré faire passer ce qu'il considère comme la plus importante des mesures pour la sauvegarde de l'ordre et du régime, utilisant cet argument pour surmonter les réticences parlementaires à priver les municipalités de l'agglomération de leurs attributions de police générale et de sûreté. Surtout, le pouvoir s'est réservé toutes les décisions relatives aux pouvoirs de police laissés aux maires¹⁰², et à l'organisation des services¹⁰³. Après le 2 décembre s'ouvre le second temps des réformes

⁹⁸ Fin 1850, le procureur de la République de Lyon insiste sur ce fait : « *L'Association de la Nouvelle-Montagne, organisée pour relier les Sociétés secrètes dans les départements du sud-ouest de la France, était en relation avec le Comité-Directeur de Lyon, comme avec ceux de Paris et de Londres* » (A.N., BB³⁰ 394, « *Travail sur le mouvement démagogique antérieur au deux décembre. Résumé des documents judiciaires conservés aux archives de la direction criminelle* », par le ministère de l'Intérieur, 15.12.1851).

⁹⁹ A.N., C999, Commission pour l'agglomération lyonnaise, 2^e séance, 25.06.1850.

¹⁰⁰ A.D.R., 1N99, Délibération du Conseil général du département du Rhône, 01.09.1849.

¹⁰¹ A.N., C999, Procès-verbaux de la Commission pour l'agglomération lyonnaise. Six séances se tiennent du 24 juin au 6 juillet 1850.

¹⁰² A.D.R., 4M3, Décret présidentiel, 04.09.1851.

¹⁰³ A.D.R., 4M3, Règlement ministériel portant exécution de la loi du 19 juin 1851, 17.09.1851.

lyonnaises, avec une tactique toute similaire : par décret, on supprime la mairie lyonnaise, on incorpore les communes suburbaines à la ville et on attribue au préfet du Rhône, déjà préfet de police, les pouvoirs du maire¹⁰⁴ ; une loi votée en juillet vise à enfin protéger Lyon des repris de justice et autres criminels¹⁰⁵. En un peu plus d'un an, se constitue donc un arsenal juridique, dont le socle reste la loi du 19 juin 1851¹⁰⁶.

Toutefois, ces réformes ont toutes insisté sur la nécessité d'organiser à Lyon un « *pouvoir énergique, fortement armé et capable de pouvoir dominer les éventualités les plus graves*¹⁰⁷ ». Pas de création *ex nihilo* cependant. Les années 1848-1852 montrent une réelle attention dans la capitale comme à Lyon, et là au sein de la préfecture comme dans le milieu policier, pour les modèles qui fonctionnent déjà dans trois des grandes capitales européennes : Paris, Londres et Genève. Concrètement, on va organiser la police d'Etat en prenant ce que l'on considère comme le meilleur dans chacune de ces trois villes¹⁰⁸. A Paris, ce sont les textes juridiques qui instaurent la préfecture de police qui constituent le socle de la nouvelle organisation¹⁰⁹. Services spéciaux, police des quartiers et généralisation de la brigade sont autant de domaines où l'on décalque le modèle parisien, purement et simplement¹¹⁰. Les choses sont plus compliquées en ce qui concerne le corps des sergents de ville. Ici, on a voulu constituer « *une organisation spéciale, unique dans son genre* ». On prend encore en exemple le corps parisien pour ce qui est de l'habillement et de certaines règles que l'on impose aux hommes¹¹¹. Si certains historiens de la police ont vu là une origine unique aux sergents de ville lyonnais, l'examen approfondi des archives invite à revenir sur cette conception¹¹². D'abord parce qu'on a voulu créer à Lyon un corps militarisé à l'exemple de celui de Genève,

¹⁰⁴ A.D.R., 4M5, Décret du Prince-président relatif à l'organisation municipale et administrative de l'agglomération lyonnaise, 24.03.1852.

¹⁰⁵ Il s'agit de la loi « *relative aux interdictions de séjour dans le département de la Seine et dans les communes de l'agglomération lyonnaise* », parue au *Moniteur Universel* du 12 juillet 1852 (n°194, p. 1065), après avoir été votée le 24 juin par le Corps législatif et le 3 juillet par le Sénat.

¹⁰⁶ Cf. **Annexe n°1**.

¹⁰⁷ *Le Moniteur Universel*, n°137, 17.05.1851, séance du 16.05.1851, p. 1391.

¹⁰⁸ Ainsi, le secrétaire général pour la police explique que ce n'est qu'en prenant ces différents modèles pour exemple qu'il a été possible d'« *arriver à de bons résultats* » (A.D.R., 4M17, Rapport du secrétaire général pour la police au préfet du Rhône, Juin 1852. On suivra cette référence dans la suite du propos).

¹⁰⁹ A savoir les lois de l'an VIII et de l'an IX.

¹¹⁰ D'après le secrétaire général pour la police, le règlement du 17 septembre 1851 « *presque en totalité calqué sur celui de Paris ne laissait rien à désirer. [...] Cette organisation est la meilleure qu'on puisse faire : 60 années d'expérience ont prouvé à la Préfecture de la Seine combien elle était indispensable.* »

¹¹¹ Les sergents de ville lyonnais ont le même uniforme que leur confrères parisiens et comme eux, ont interdiction de fréquenter les lieux publics, particulièrement les cafés, cabarets et restaurants (ADR, 4M29, Règlement du corps des sergents de ville de Lyon rédigé par le secrétaire général pour la police, 31 p., s.d. [fin 1851] ; 4M49, Ordre du secrétaire général pour la police au corps des sergents de ville, n°121, 16.04.1852).

¹¹² Par exemple, LE CLERE (Marcel), *Histoire de la police*, Paris, P.U.F., 1973 (4^e éd.), 126 p., p. 81 : « *Carlier fit instituer un corps de sergents de ville à Lyon sur le modèle de la capitale (1851)* ».

et que l'on a imposé aux hommes le casernement et le mode de vie militaire¹¹³. Ensuite parce que le service qu'on a exigé d'eux n'a rien à voir avec celui qui est assuré à dans la capitale¹¹⁴. On décide d'instaurer à Lyon l'îlotage alors en vigueur à Londres, sur le modèle des *bobbies* britanniques¹¹⁵. Cette référence à la capitale du Royaume-Uni n'est pas une surprise, surtout si l'on se remémore les paroles de Léon Faucher lors de la discussion de la loi du 19 juin 1851, qui signalent tout le bien¹¹⁶ que cet ancien publiciste, devenu ministre de l'Intérieur, pense du modèle anglais en général¹¹⁷.

Ainsi, le régime de la police d'Etat a pour socle l'attribution au préfet du Rhône des pouvoirs du préfet de police parisien, base juridique autour de laquelle on organise les différents services en prenant exemple sur les capitales française, britannique et suisse. Cependant, face au pouvoir qu'il confie à l'Etat dans la gestion locale du maintien de l'ordre, ce dernier ne va-t-il pas être tenté, dans la seconde moitié du XIXe siècle, de l'appliquer ailleurs ?

III- La police d'Etat, un modèle de gestion de la grande ville en France

A- Une généralisation aux grandes préfectures sous le Second Empire, 1855-1867.

Les premiers temps du régime impérial sont marqués par un renforcement du contrôle du territoire, volonté illustrée par la reconstitution du ministère de la Police générale¹¹⁸ et la création des inspecteurs généraux de police¹¹⁹. Un examen attentif révèle ici l'intérêt

¹¹³ Ce qu'affirme le secrétaire général pour la police, grand artisan de l'organisation du corps : « *je n'ai laissé entrer dans le Corps des Sergens de Ville que des hommes sortant de l'Armée, autant que possible sous-officiers, [...]. Je leur ai donné une organisation toute militaire [...]. nous avons obtenu de M. le Ministre qu'ils soient casernés [...]. J'ai entretenu parmi eux l'esprit militaire au moyen Ordres du jour, de récompenses, et de punitions sévères, et frappant immédiatement les coupables.* »

¹¹⁴ Volonté qui émane du plus haut sommet de l'Etat, ainsi que le rappelle le secrétaire général pour la police : « *Au moment de partir pour Lyon, je fus appelé auprès du Ministre de l'Intérieur qui m'expliqua verbalement quelles étaient les intentions du Président et de son gouvernement à l'égard de l'organisation de la Police de Lyon et en particulier à la création du corps des Sergens (sic) de ville qui devait recevoir une organisation toute différente de celle que ce corps avait eu jusqu'alors en France.* »

¹¹⁵ « *Prenant modèle en partie sur les policemans (sic) de Londres, je les ai astreints à faire invariablement le même service dans les mêmes quartiers.* » Nul doute possible : il s'agit bien de l'îlotage que l'on met en place à Lyon dès la fin 1851, trois ans avant Paris.

¹¹⁶ Voici ce qu'il déclare à la tribune en juin 1851 : « *Il n'y a pas une grande ville de l'Angleterre et de l'Ecosse qui n'ait organisé le système que nous vous proposons d'appliquer à la ville de Lyon.* » (*Le Moniteur Universel*, n°170, 19.06.1851, séance du 18.06.1851, 1^{er} supplément, p. 1724).

¹¹⁷ Journaliste politique dans les années 1830, Léon Faucher s'intéresse beaucoup à l'Angleterre dont il admire les institutions et à laquelle il consacre deux volumes de ses *Etudes* (ROBERT (Adolphe), BOURLOTON (Edgar), COUGNY (Gaston) [dir.], *Dictionnaire des parlementaires français : depuis le 1^{er} mai 1789 jusqu'au 1^{er} mai 1889*, Paris, Bourloton, 1889-1891, t. 2, p. 604-606).

¹¹⁸ *Le Moniteur Universel*, n°23, 23.01.1852, Décret présidentiel, 22.01.1852, p. 119.

¹¹⁹ *Le Moniteur Universel*, n°31, 31.01.1852, Décret présidentiel, 30.01.1852, p. 161. Il crée un « *service départemental* » assuré par neuf inspecteurs généraux, douze inspecteurs spéciaux et des commissaires spéciaux.

particulier du pouvoir pour le contrôle des villes. Lors de la création de ce ministère, l'Empereur souligne que les commissaires de police, « *éparpillés sur tous les points de la France* » ne sont alors « *que les agents des municipalités* » et déplore l'éclatement et l'absence d'unité et de centralisation dans leur direction¹²⁰. D'où la création des commissaires cantonaux pour pallier aux insuffisances du maillage policier établi par la loi du 28 pluviôse an VIII¹²¹, à présent considéré comme obsolète¹²². Et d'ailleurs, on complète le dispositif avec l'instauration des commissaires départementaux en mars 1853, chargés de centraliser et de coordonner l'action des commissaires placés dans les chefs-lieux de cantons. Contrôler les villes, tel est donc aussi l'objectif des réformes policières engagées au début du second Empire. Après la disparition du ministère de la Police Générale, c'est l'administration préfectorale qui voit ses attributions renforcées, notamment pour la surveillance des cités. Si le décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation accroît notablement l'emprise préfectorale sur le local¹²³, celui du 28 du même mois lui confie la nomination des commissaires cantonaux des chefs-lieux de 6 000 habitants et moins¹²⁴. Mais pour les chefs-lieux plus importants démographiquement parlant, rien de changé.

Le gouvernement va profiter de la loi municipale prévue dans les textes constitutionnels de 1848¹²⁵ et de 1852¹²⁶ pour changer la donne en appliquant en partie le régime de la police d'Etat à toutes les préfectures de plus de 40 000 habitants. C'est textuellement ce que propose le projet de loi déposé le 3 février 1855¹²⁷. Le pouvoir impérial veut « *concentrer entre les mains des préfets les attributions qui touchent au plus près à la paix publique et aux intérêts généraux* » dans les « *grands centres de population* ». Il s'agit ainsi de couronner les « *efforts constants du Gouvernement pour fortifier, dans nos grandes cités, les garanties de l'ordre et de la sûreté publique, qui intéressent si directement l'ordre et le bien-être de l'Empire.* » Le pouvoir impérial considère que les maires « *de ces grandes*

¹²⁰ *Le Moniteur Universel*, n°31, 31.01.1852, Lettre du Prince-Président au ministre de la Police générale, 30.01.1852, p. 161. Il constate que « *la surveillance se trouvant trop localisée, renfermée dans une sphère trop étroite, exercée par des agents indépendants les uns des autres et sans lien direct avec le pouvoir central, les délits les crimes, les complots ne sauraient être ni prévus, ni réprimés d'une manière efficace.* »

¹²¹ A.D.R., 1K54, « *Loi concernant la division du territoire de la République et l'administration* », 28 pluviôse an VIII, article 12. Il impose l'existence d'un commissaire de police dans toutes les villes de plus de 5 000 habitants, et d'un commissaire supplémentaire par tranche de 10 000 habitants.

¹²² A.D.R., 4M17, Décret présidentiel, 28.03.1852, articles 1^{er} et second.

¹²³ PLESSIS (Alain), *De la fête impériale au mur des fédérés 1852-1871*, Paris, Seuil, 1979, p. 62-63.

¹²⁴ A.D.R., 4M17, Décret présidentiel, 28.03.1852, article 6.

¹²⁵ Constitution du 04.11.1848, chapitre VII, article 78 : « *Une loi déterminera la composition et les attributions des conseils généraux, des conseils cantonaux, des conseils municipaux, et le mode de nomination des maires et des adjoints.* »

¹²⁶ Constitution du 14.01.1852, Titre VIII, article 57 : « *Une loi déterminera l'organisation municipale. Les maires seront nommés par le pouvoir exécutif, et pourront être pris hors du conseil municipal.* »

¹²⁷ Cf. Annexe n°2

cités » sont par trop occupés par la gestion des affaires municipales et ne peuvent matériellement consacrer le temps et l'énergie nécessaires à leurs attributions policières. Il faut donc en charger l'autorité préfectorale¹²⁸. Mais il ne s'agit ici que des « *grandes villes* », et non de l'ensemble des communes françaises. Ces cités, on considère d'abord qu'elles sont dangereuses parce qu'elles attirent « *les étrangers et ceux qui sentent le besoin de cacher plus facilement une vie irrégulière* ». Cependant, on n'applique à ces grandes préfectures qu'une des dispositions légales qui constituent le régime de la police d'Etat, à savoir l'attribution au préfet de toute la police générale et de sûreté, l'autorité municipale étant conservée avec le reste des attributions de police.

Cette loi, votée sans réelle opposition, est promulguée le 5 mai¹²⁹. Elle reste en vigueur jusqu'au milieu des années 1860, où elle est emportée par le vent libéral qui souffle alors sur le régime impérial¹³⁰. C'est la loi sur les conseils municipaux, présentée en mars 1865¹³¹ au Corps législatif et mise en discussion deux années plus tard, en mars 1867¹³², qui met un terme à ce que tous, partisans et détracteurs, qualifient de « *régime exceptionnel*¹³³ ». C'est en 1866, au sein de la commission parlementaire, que dix députés déposent un amendement réclamant la suppression pure et simple de l'article 50 de la loi de 1855. L'amendement fait l'objet durant de longs mois d'âpres négociations entre les signataires, la commission parlementaire et le conseil d'Etat représentant le gouvernement¹³⁴. Ce dernier tente de conserver à l'autorité préfectorale la plus grande partie des attributions de police, mais il doit finalement se résigner à une abrogation quasi complète, parvenant seulement à garder au gouvernement l'organisation des services, la nomination des agents et la capacité d'imposer aux municipalités les crédits nécessaires au fonctionnement de la police.

¹²⁸ « *Pour être efficace, en effet, une telle surveillance [des « éléments de désordre»] exige soit avec l'administration centrale, soit avec les autres autorités de l'Empire, des rapports suivis, joints à des moyens d'action qui ne rentrent pas dans les attributions des maires.* »

¹²⁹ *Le Moniteur Universel*, n°139, 18.05.1855, p. 545, Loi du 05.05.1855.

¹³⁰ L'ordre institutionnel a changé, et Segris, pourfendeur du projet gouvernemental, ne manque pas de le rappeler : « *nous avons eu le 24 novembre 1860, et nous avons eu tout récemment le 19 janvier 1867* » (*Le Moniteur Universel*, n°134, 14.05.1867, séance au Corps législatif du 13.06.1867, p. 579).

¹³¹ *Le Moniteur Universel*, n°55, 24.02.1865, annexe au procès-verbal de la séance au Corps législatif du 16.02.1865, p. 192.

¹³² Séneca, rapporteur de la commission parlementaire chargée de l'examen de ce projet de loi, dépose son rapport au Corps législatif le 25 mars (*Le Moniteur Universel*, n°85, 26.03.1867, séance au Corps législatif du 25.03.1867, p. 358)

¹³³ *Le Moniteur Universel*, n°134, 14.05.1867, séance au Corps législatif du 13.06.1867, p. 579. C'est par cette expression répétée que Segris qualifie l'organisation policière des préfectures de plus de 40 000 habitants fixée par l'article 50 de la loi du 5 mai 1855. Vuitry, ministre président le Conseil d'Etat, qui intervient au cours de la discussion, utilise pour sa part les mêmes termes à propos de l'article 50.

¹³⁴ Cf. Annexe n°3

C'en est donc fini de ce « *droit spécial* » qui avait été appliqué, sur la base du régime juridique défini pour Lyon, aux plus grandes préfectures de France¹³⁵. Cette première tentative de généralisation du modèle lyonnais aux plus grandes villes de France ne survit donc pas à la libéralisation du régime impérial. Avec la défaite de Sedan et la République, c'est le modèle lui-même qui est remis en cause.

B- Du rejet à la généralisation : la police d'Etat sous la Troisième République

A Lyon, la proclamation de la République a lieu dans la matinée du 4 septembre, et aussitôt, les nouveaux pouvoirs se mettent en place. Effet du changement de régime, une partie des policiers lyonnais sont alors arrêtés et emprisonnés. Juridiquement, la chute de l'Empire se traduit également par la fin du régime de la police d'Etat¹³⁶. Un « *Comité de Salut public* » remplace le 4 septembre la commission municipale. Dans le même temps, tous les membres de l'administration municipale sont emprisonnés ou révoqués, et de nouvelles institutions se mettent en place, dont un « *comité de sûreté générale* » d'une trentaine de membres qui s'installe à l'hôtel de police. Sur ordre du Comité de Salut Public, vingt officiers de paix sont créés en octobre, en lieu et place des commissaires de police, puis est organisée une garde urbaine¹³⁷. Peu après, le comité de sûreté générale est dissous, première étape d'un retour à la normale. Seconde étape, la nomination de huit commissaires de police en novembre¹³⁸. Toutefois, le préfet et le pouvoir républicains n'entendent pas restaurer l'arsenal juridique de la police d'Etat¹³⁹. Ce n'est qu'après la commune de la Guillotière que les choses rentrent dans l'ordre : la multiplication des journées – tentative des internationalistes contre l'Hôtel de ville le 28 septembre, assassinat du Commandant Arnaud le 20 décembre 1870 – démontre aux autorités la faiblesse de la police organisée, dirigée et recrutée par la municipalité¹⁴⁰. Dès lors, les autorités locales reprennent la situation en main, et après avoir

¹³⁵ Expression utilisée dans un amendement déposé fin avril-début mai 1867 par Segris, de la Guistière et le Marquis de Talhouët (*Le Moniteur Universel*, n°186, 05.07.1867, annexe au procès-verbal de la séance au Corps législatif du 10, p. 876).

¹³⁶ A.D.R., 4M3, Rapport du commissaire central de police de Lyon au procureur de la République, 14.10.1872.

¹³⁷ A.M.L., 0517 WP 021 4, Dossier Garde urbaine de Lyon, 1870-1871.

¹³⁸ A.D.R., 4M5, Arrêté préfectoral, 20.11.1870. Il rappelle, en préambule, que la « *réorganisation [de la police] implique la nomination de commissaires de police qui seuls, aux termes de la loi, ont qualité pour servir d'auxiliaire au Procureur de la République* ».

¹³⁹ A.D.R., 4M5, Arrêté préfectoral du 20.11.1870. Créant les huit places de commissaires de police à Lyon, il rappelle en préambule « *que par suite de la cessation du régime d'exception créé par le décret du 24 mars 1852, l'autorité municipale de Lyon ayant repris les attributions qui incombent aux municipalités, il y lieu de réorganiser les services de la police administrative et judiciaire d'après les attributions qui sont dévolues aux Préfets par les lois générales* ».

¹⁴⁰ A.D.R., 4M3, Rapport du commissaire central de police de Lyon au procureur de la République, 14.10.1872. « *Les agents étaient toujours des repris de justice ou des hommes prêtant la main aux gens de la rue* » et ceux « *chargés de faire des arrestations montraient les mandats d'arrêt aux intéressés.* »

fait rentrer dans les rangs plusieurs anciens policiers de l'Empire, entreprennent de remettre en ordre l'appareil policier lyonnais¹⁴¹. Deux polices coexistent jusqu'à la fin de l'année 1871¹⁴². C'est un arrêté ministériel du 19 décembre 1871 met un terme à cette situation et réorganise la police d'Etat¹⁴³, sans pour autant remettre en cause l'existence de la municipalité lyonnaise ni réinvestir le préfet des fonctions et pouvoirs du maire¹⁴⁴. La solution ne donne pourtant pas satisfaction, malgré une réorganisation de l'appareil policier lyonnais en 1872¹⁴⁵, et ce sont une fois encore les événements politiques nationaux qui scellent le sort lyonnais. Le remplacement de Thiers par Mac-Mahon a comme effet direct la restauration complète du dispositif juridique de la police d'Etat : la municipalité lyonnaise est supprimée et le préfet retrouve toute la direction d'une police¹⁴⁶ réorganisée à l'identique ou presque de celle du Second Empire dès 1874¹⁴⁷, le commissariat central ayant été supprimé après le rétablissement du secrétariat général pour la police.¹⁴⁸

Cette situation perdure jusqu'à l'arrivée au pouvoir des républicains opportunistes. Premier effet du changement de régime : l'envoi à la tête du département d'un républicain de combat¹⁴⁹ qui va engager le gouvernement dans la restauration progressive d'une municipalité lyonnaise pleine et entière. La loi de 1881 ramène ainsi Lyon dans le droit commun sur le plan de la législation municipale, mais confirme l'exception et l'existence du régime de la

¹⁴¹ A.D.R., 4M3, Rapport du commissaire central de police de Lyon au procureur de la République, 14.10.1872. De Gourlet, commissaire spécial de la police des chemins de fer sous le Second Empire, fait son retour dans la police lyonnaise comme « *Directeur de la Sécurité publique* » et fait alors « *rentrer le plus grand nombre d'anciens agents* ». Après la tentative communaliste de la Guillotière du 30 avril 1871, tous les policiers « *qui avaient eu une conduite suspecte dans cette circonstance furent renvoyés.* »

¹⁴² Jusqu'en décembre, le préfet a sous ses ordres les commissaires de police de la ville – le commissaire central créé le 17 septembre, les 12 de quartier, et les deux derniers affectés aux délégations judiciaires et au tribunal de simple police – alors que la mairie dirige les officiers de paix, les gardes urbains et la police des mœurs.

¹⁴³ A.D.R., 4M5, Arrêté ministériel et lettre du ministre de l'Intérieur au préfet du Rhône, 19.12.1871. L'article 1^{er} stipule que l'ensemble du personnel de police est dorénavant « *placé sous l'autorité directe* » du Préfet et supprime, article second, les officiers de paix et leurs agents.

¹⁴⁴ A.D.R., 4M5, Arrêté préfectoral, 30.12.1871, article 1^{er}. Au 1^{er} janvier 1872, « *le Préfet du Rhône reprend toutes les attributions [de police] qui ne sont pas réservées aux Maires des communes composant l'agglomération lyonnaise par le règlement d'administration publique du 4 septembre 1851* ».

¹⁴⁵ A.D.R., 4M5, Arrêté préfectoral, 12.03.1872.

¹⁴⁶ *Journal Officiel*, n°86, 28.03.1873, p. 2154, Promulgation de la loi du 13.03.1873 ouvrant sur le budget du ministère de l'Intérieur un crédit de 469 000 francs pour la police lyonnaise ; n°100, 11.04.1873, p. 2545, Promulgation de la loi du 04.04.1873 relative à l'organisation municipale de Lyon.

¹⁴⁷ A.D.R., 4M5, Arrêté du Préfet du Rhône, 20.11.1874.

¹⁴⁸ La fonction de secrétaire général pour la police a été restaurée par un décret du 14.08.1873, et celle de commissaire central de police de Lyon a été supprimée un mois plus tard, par décret du 12.09 (A.D.R., 4M5, Décret présidentiel, 12.09.1873 ; Arrêté préfectoral, 02.11.1874, Préambule).

¹⁴⁹ Le premier envoyé, Abel Berger, ne donne pas satisfaction au gouvernement et suscite des contestations locales. Nommé le 18 décembre 1877 à Lyon, il est remplacé le 13 mars 1879 par Louis Oustry, archétype du préfet de combat, dévoué à la République et aux idées libérales (A.N., F^{1b} I, 156¹⁷ et 369, Administration préfectorale, Dossiers Berger et Oustry).

police d'Etat¹⁵⁰. L'année suivante, le conseil municipal obtient le droit d'élire son maire, et rentre alors définitivement, sur ce plan du moins, dans la situation commune aux autres villes de France. Ne lui manquent plus que les attributions de police, toujours sous l'emprise préfectorale. Mais à l'inverse de ce que l'on pourrait supposer, ce retour à la normale en ce qui concerne l'existence pleine et entière d'une municipalité lyonnaise n'entraîne pas, dans l'esprit du gouvernement républicain, la fin du régime de la police d'Etat¹⁵¹. Au contraire, les lois qui redonnent vie à la municipalité lyonnaise vont avoir un effet inverse, à savoir renforcer l'emprise préfectorale sur les des services de police réorganisés à plusieurs reprises traduisant ainsi la volonté du pouvoir de construire un appareil propre à assurer la sûreté et la défense de la toute jeune République. Ainsi, se succèdent nombre de réorganisations globales¹⁵² ou partielles¹⁵³, qui toutes confirment la mainmise préfectorale sur l'appareil policier lyonnais.

Toutefois, le gouvernement n'entend pas revenir sur la loi du 19 juin 1851, socle de la police d'Etat. Le vote de la grande loi municipale de 1884 lui donne en fait l'occasion de confirmer ce régime d'exception, en consacrant spécifiquement deux articles à la police lyonnaise¹⁵⁴. Ainsi, le seul effet de la restauration de la municipalité lyonnaise consiste dans le retour à l'autorité communale des attributions relevant des soins de l'édilité, sans aucune concession sur la police générale et de sûreté, ni aucun abandon en terme de gestion financière et humaine des services¹⁵⁵. Cependant, ce ne sont pas des motifs politiques qui,

¹⁵⁰ A.D.R., 4M4, « *Loi ayant pour objet la restitution à la ville de Lyon des droits municipaux et le rétablissement de sa mairie centrale* », 21.04.1881. L'article premier stipule que « *La ville de Lyon sera soumise au même régime municipal que les autres communes de France* ».

¹⁵¹ A.D.R., 4M4, « *Loi ayant pour objet la restitution à la ville de Lyon des droits municipaux et le rétablissement de sa mairie centrale* », 21.04.1881. L'article 4 stipule que « *les attributions de police confiées au Préfet du Rhône par la loi du 19 Juin 1851, lui sont maintenues.* »

¹⁵² A.D.R., 4M5, « *Règlement relatif à l'organisation de la police dans la Ville de Lyon et dans les Communes composant l'agglomération lyonnaise* », par le Préfet du Rhône, 30.03.1882 : « *Considérant que par suite du rétablissement de la mairie centrale de Lyon, il y a lieu de modifier le règlement relatif à l'organisation des services de la police dans cette ville et dans les communes de l'agglomération lyonnaise.* »

¹⁵³ Début 1880 par exemple, effet de la loi de finance du 17 juillet 1880, une série d'arrêtés accroît le traitement des inspecteurs et agents des différents services. Les gardiens de la paix se voient également accordés des augmentations de solde et une prime d'habillement. (A.D.R., 4M5, Arrêtés préfectoraux des 24.08, 15.11.1880).

¹⁵⁴ Article 104 : « *Le préfet du Rhône exerce dans les communes de Lyon, Caluire et Cuire, Oullins, Sainte Foy, Saint Rambert, Villeurbanne, Vaux en Velin, Bron, Vénissieux et Pierre-Bénite, du département du Rhône, et dans celle de Sathonay du département de l'Ain, les mêmes attributions que celle qu'exerce le Préfet de police dans les communes suburbaines de la Seine.* »

Article 105 : « *Dans les communes dénommées à l'article 104, les maires restent investis de tous les pouvoirs conférés aux administrations municipales par les paragraphes 1, 4, 5, 6, 7 et 8 de l'article 97. Ils sont en outre chargés du maintien du bon ordre dans les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics.* »

¹⁵⁵ Effet de la loi de 1884, le préfet décide d'une nouvelle organisation des services, « *Considérant qu'en raison de loi précitée et de divers changements introduits dans le fonctionnement des services, il y a lieu de modifier l'arrêté du 30 mars 1882 portant organisation de la police de Lyon et des communes comprises dans*

comme en 1851 ou 1873, guident le pouvoir dans son choix d'appliquer un régime de police particulier à l'agglomération lyonnaise. On estime simplement que le poids démographique, économique et industriel font de Lyon une ville si importante que la municipalité, absorbée par toutes les tâches édilitaires et la gestion des intérêts communaux, doit laisser au pouvoir préfectoral la gestion de police générale et de sûreté¹⁵⁶. Ainsi, ce régime permet à l'Etat d'affirmer ses velléités de gestion de l'ordre local dans la grande ville. Les attentats anarchistes qui se succèdent jusqu'au meurtre du président Carnot¹⁵⁷ ne font que confirmer l'orientation choisie en 1884 et 1886¹⁵⁸, quand bien même fleurissent les critiques sur l'inefficacité de la police et l'insuffisance de ses effectifs¹⁵⁹, et qu'éclate dans les premières années du XXe siècle un scandale mettant à jour l'existence d'une corruption et de pratiques douteuses au sein de l'état-major policier lyonnais.

Ainsi, la République accepte le legs impérial, réorganise la police d'Etat pour sa propre défense et en accroît même le poids financier pour les communes de l'agglomération lyonnaise¹⁶⁰. Pire encore, en dépit de continuelles récriminations de la municipalité lyonnaise, qui refuse tous les ans ou presque de voter le contingent que la loi l'oblige à verser pour les dépenses de la police lyonnaise¹⁶¹, et des interventions des députés et sénateurs¹⁶², elle va progressivement le considérer comme un dispositif propre à s'assurer directement de la tranquillité publique dans les grandes villes.

Dans les dernières années du XIXe siècle, l'étatisation des polices des cités les plus importantes s'impose dans le contexte de la grande peur sécuritaire de la fin de siècle. Si les romanichels et autres bandes de criminels incarnent les figures du danger dans les campagnes,

l'agglomération lyonnaise » (A.D.R., 4M5, « Règlement relatif à l'organisation de la police dans la ville de Lyon et dans les communes composant l'agglomération lyonnaise » du préfet du Rhône, 08.11.1884).

¹⁵⁶ L'arrêté de janvier 1886 réorganise ainsi le service de la sûreté après l'octroi, par décret du 4 décembre 1885, d'un emploi de commissaire spécial adjoint affecté à cette partie, confirmant le poids pris par la surveillance des criminels de droit commun et politiques – les anarchistes notamment – en terre lyonnaise (A.D.R., 4M4, Arrêté du Préfet du Rhône, approuvé le 28 par le Ministre, portant « Modifications au règlement relatif à l'organisation de la police dans la ville de Lyon et dans les communes composant l'agglomération lyonnaise », 18.01.1886).

¹⁵⁷ 17 sont recensés pour la seule agglomération lyonnaise octobre 1882 et août 1887 (A.D.R., 4M310, Rapport du préfet du Rhône au ministre de l'Intérieur, 06.05.1890). Soit un tous les trois mois et demi !

¹⁵⁸ En 1889, le commissariat spécial qui s'occupe de la police politique, et les attributions des bureaux de police relatives aux réunions publiques, cercles, syndicats, ouvriers, grèves, journaux politiques étrangers et toutes les dépenses politiques sont rattachées au cabinet du préfet. En janvier 1894, on étend la juridiction du commissariat spécial à tout le département. (A.D.R., 4M5, Arrêté préfectoral, 01.07.1889 ; Lettre du préfet du Rhône au ministre de l'Intérieur, 23.01.1894).

¹⁵⁹ Ce type de critique revient telle une rengaine au conseil municipal, et particulièrement lors du vote du contingent que doit verser la ville pour les frais de police, ou à l'occasion de l'examen de pétitions d'habitants réclamant l'ouverture de postes de police (A.M.L., *Bulletin Municipal Officiel*, 1884-1914).

¹⁶⁰ Par exemple, la loi de finances du 17 juillet 1880 fait passer le crédit affecté à la police lyonnaise sur le fond du ministère de l'Intérieur de 1 238 500 fr. à 1 469 265,82 fr.

¹⁶¹ A.M.L., *Bulletin Municipal Officiel*, années 1884-1914.

¹⁶² *Journal Officiel*. On consultera les débats à la Chambre et au Sénat à l'occasion de l'examen et du vote du budget du ministère de l'Intérieur des années 1880 à 1914.

ce sont les apaches qui personnifient la criminalité qui semble envahir les villes¹⁶³. Les réformes mises en œuvre par Clemenceau mettent en question au sein du gouvernement la possible généralisation de la police d'Etat, et ce sont les policiers les premiers qui réclament cette mesure¹⁶⁴. Toutefois, c'est au cas par cas que la République va œuvrer, et toujours sur demande des municipalités concernées¹⁶⁵, en commençant en 1908 avec la ville de Marseille. La manière de faire est alors des plus simples : on se contente de faire rentrer dans le champ des communes visées par les articles 104 et 105 à l'origine spécifiques à l'agglomération lyonnaise¹⁶⁶. La machine est alors lancée¹⁶⁷ et si la première guerre mondiale interrompt le processus, elle ne l'enraye pas, et l'entre-deux guerres voit ces mesures d'étatisation se multiplier¹⁶⁸, prélude à l'étatisation générale actée par le gouvernement de Vichy en 1941¹⁶⁹.

Conclusion

La police d'Etat de Lyon, constituée à l'origine comme un arsenal juridique spécifique à l'agglomération lyonnaise, finit donc par devenir un moyen utilisé par l'Etat pour prendre le contrôle du maintien de l'ordre dans les grandes villes de France. Mais sous la République, la mesure, qui résonnait comme une punition aux motifs politiques sous l'Empire, devient une sorte de pacte, où l'Etat échange, sur la demande des municipalités concernées, la direction et la gestion de la police contre la prise en charge de ses frais.

¹⁶³ KALIFA (Dominique), *Crime et culture au XIXe siècle*, Paris, Perrin, 2005, 331 p. ; « L'attaque nocturne », *Sociétés & Représentations*, n° 4, 1997, p. 121-138 ; « Insécurité et opinion publique en France au début du XXe siècle », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, La Documentation Française, n° 17, 3^e trimestre 1994, p. 65-76.

¹⁶⁴ BERLIERE (Jean-Marc), *Le Monde des police*, *op. cit.*, notes 117 et 127 p. 234. En juillet 1907, lors du congrès des associations amicales de policiers municipaux tenu à Versailles, les policiers demandent leur rattachement au ministère de l'Intérieur. En juillet 1914, lors du 8^e congrès de la Fédération des sociétés amicales des personnels de police tenu à Paris, les 782 délégués représentant 63 villes adoptent un vœu réclamant l'étatisation des polices municipales.

¹⁶⁵ BERLIERE (Jean-Marc), *Le Monde des polices*, *op. cit.*, p. 88.

¹⁶⁶ *Journal Officiel*, 1907-1908, cf. les débats tenus à la Chambre et au Sénat.

¹⁶⁷ En 1913, trois projets de loi sont déposés à la Chambre par le gouvernement, visant à instituer la police d'Etat dans les communes de Toulon et de la Seyne, à Nancy et dans ses communes limitrophes, et dans celle du bassin minier de Briey-Longwy (*Journal Officiel*, n°2966, 2967 et 2968, p. 2514, session ordinaire de la Chambre des députés). Avant l'éclatement des hostilités en 1914, le texte relatif à Toulon et à la Seyne a déjà été examiné en première lecture à la Chambre et au Sénat – avec déclaration de l'urgence à chaque fois – et est même déjà retourné à la Chambre pour un second examen. En outre, le projet concernant le bassin de Briey-Longwy a déjà débuté à la Chambre, avec le dépôt du rapport de la commission parlementaire (*Journal Officiel*, session ordinaire de 1914, Chambre des députés, p. 1938, 2068 et 2818 ; documents parlementaires, p. 1530, 1531 et 2020 ; Sénat, session ordinaire de 1914, p. 645, 968, 986 et 1001 ; documents parlementaires, p. 611 et 711).

¹⁶⁸ L'étatisation de Toulon-La Seyne est adopté par la loi du 14 novembre 1918, et si pareille mesure est abandonnée pour le bassin de Briey-Longwy, on l'applique en revanche à toute une série de polices municipales jusqu'en 1941 : Nice (loi du 26 juin 1920), Strasbourg, Mulhouse et Metz (décret du 17 mars 1925), 19 communes de Seine-et-Marne et de 174 de Seine et Oise (décret-loi du 30 octobre 1935) et enfin Toulouse (décret du 27 décembre 1940). (BERLIERE (Jean-Marc), *Le monde des polices...*, *op. cit.*, p. 89-90).

¹⁶⁹ La loi du 23 avril 1941 généralisa l'étatisation à toutes les communes de plus de 10 000 habitants.