

Bernard Nove Jossrand.

Mémoire présenté pour le Diplôme d'Etudes Supérieures d'Histoire et Géographie.

L'Administration préfectorale dans le département du Rhône sous le Consulat et l'Empire.

Bureaux de Lyon (7 septembre 1802- 25 juillet 1805).

juin 1965

L'Administration préectorale dans le département du Rhône : Bureaux de Puy (septembre 1802-juillet 1803)

Bibliographie

I: Sources Manuscrites. Archives Départementales du Rhône.

1^e Série K.

2 K. registres des arrêtés du préfet du Rhône

2 K ⁵ .	10 fructidor an X. 17 prairial an XI
2 K ⁶ .	18 prairial an XI. 17 frimaire an XII.
2 K ⁷ .	18 frimaire an XII. 13 primaire an XIII
2 K ⁸ .	14 primaire an XIII. fructidor an XIII.

18 K. registres des arrêtés du Conseil de préfecture

18 K ⁴ .	18 K ⁴ . floréal an X. frimaire an XI.
18 K ⁵ .	frimaire an XI. prairial an XI
18 K ⁶ .	prairial an XI. ventôse an XII.
18 K ⁷ .	ventôse an XII. floréal an XIII
18 K ⁸ .	floréal an XIII. août 1806.

26 K. registres des copies. Lettres et annotations du préfet du Rhône : Bureau de l'Intérieur

26 K¹. 3 vendémiaire an XII. 10 germinal an XII.

26 K². 11 germinal an XII. 1 fructidor an XII.

26 K³. 2 fructidor an XII. 7 pluriôse an XIII.

26 K⁴. 8 pluriôse an XIII. 9 prairial an XIII.

26 K⁵. 10 prairial an XIII. 17 thermidor an XIII.

28 K₁. copie. Lettres du préfet du Rhône : Finances (an XII. 1806).

2^e Série M.

Pièces annexes aux délibérations du Conseil Général (an VIII. 1816).

Conseil Général. Personnel : nominations ou élections. Liste des membres. Formation du Bureau (an XII. 1816)

Personnel. Sous-préfets de Lyon et Villefranche (an VIII. 1820).

Police Générale (an IX. 1806).

3^e Série N.

Registres des délibérations du Conseil Général du département du Rhône - sessions de l'an XI et de l'an XII
session de l'an XIII

Conseil d'arrondissement de Lyon et de Villefranche : nominations ou élections. installations. prestations de serments. élections ou nominations. liste des membres (an VIII. 1867).

Conseil d'arrondissement de Lyon : correspondances et pièces diverses relatives aux affaires du Conseil. rapports du préfet. minutes des procès verbaux des séances et des rapports des conseillers (an VIII. 1820)

Procès verbaux des séances du 2^e arrondissement communal de Lyon. 3 registres : an XI. an XII. an XIII à 1814.

Conseil d'arrondissement de Villefranche: rapports du sous-projet, extraits des registres des délibérations
(an VIII - 1800).

4. Série R.

1R₁. Guerres et Affaires Militaires: décrets et instructions ministrielles.

10R. Registres des opérations du Conseil de Recrutement:

10R¹. classes des ans IX et X

10R₂. classes des ans XI et XII.

10R₃. classe de l'an XIII.

121R₁. Refractaires, retardataires, délateurs, instructions ministrielles (an XII - 1803).

127R₁. Amnistie des Refractaires. (an XII - 1804).

130R₁. Arsenal.

140R₁. Guerres de l'Empire: Environs, approches, levées (an XIII - 1804).

5. Série V. Cultes.

V₁. Correspondance générale (an X - 1806): Etablissement du siège métropolitain à Lyon. Cathédrale. Archidiocèse.

V₂. Rapports sur l'attitude du clergé départemental (an XII - 1809).

V₄₄. Doyennants et vicaires. Installations. Incidents (an XI).

V. 15 à 17. Incidents et conflits.

V₂₆. Curés et succursales: Circonscriptions ecclésiastiques.

V₂₈₄. Dépenses du clergé, dépenses diocésaines.

II: Sources Imprimées.

Ouvrages généraux sur le Consulat et l'Empire.

Villat. La Révolution et l'Empire (1789-1815). tome II : Napoléon (1799-1815), Paris, 1935 in 8.

(collection Clio, tome VIII).

6. Lefebvre. Napoléon. Paris, 1935 in 8° 606 pages. (collection: Peuples et Civilisations par Halphen et Sagnac, tome XIV).

Bibliographie locale.

Charlot: Bibliographie critique de l'histoire de Lyon. Lyon, 1902.

Histoires Régionales.

Charlot: Histoire de Lyon. Lyon 1903. chapitre consacré au régime napoléonien (1799-1814).

Steyert: Nouvelle Histoire de Lyon et des provinces de Lyonnais. Forez. Beaujolais. Franc. Lyonnais et Dombes.

tome III : Époque Moderne depuis la Renaissance jusqu'au cont. Journ. Lyon, 1899. in 4° 666 pages.

Géographies régionales.

Verninac: Description physique et politique du département du Rhône. Lyon, an IX. in 8° 124 pages.

Etudes spéciales.L'Administration préfectorale.L'Administration Départementale.

a) en général. Aulard: *Etudes et leçons sur la Révolution Française*. 7^e édition, Paris 1913. chapitre IV: La centralisation napoléonienne (pages 413 et 59).

Reignier: *Les préfets du Consulat et de l'Empire*. Paris, 1907. in 12°.

B) dans le département du Rhône.

J. Guerre: *Eloge historique de Bureaux de Pusy*, successivement préfet des départements de l'Ain, du Rhône et de Gênes, l'un des commandants de la légion d'honneur, président de l'Académie de Lyon, membre de celle de Gênes; ancien président de l'Assemblée Constituante, ancien capitaine du corps royal du génie et chevalier de l'ordre de Saint Louis (Lyon, 1807, in 8°, 58 pages).

L'Organisation administrative de l'arrondissement.

Pouillet: *Les Institutions françaises de 1795 à 1814*. Paris, 1907, in 8°, reprise par:

R. Durand: *Le département des Côtes du Nord sous le Consulat et l'Empire (1800-1815)*: essai d'histoire administrative. Rennes, Paris, 1925, in 8°. LXXIX + 603 pages (tome I).

L'Administration communale.

J. Bourdon: *L'Administration communale sous le Consulat* dans *La Revue des Etudes Napoléoniennes*, tome V, 1914, pages 289 à 304.

Les Problèmes Administratifs.Conscription.

G. Vallée: *La conscription dans le département de la Charente (1798-1807)*. Paris, 1937, in 8° XXXIII + 706 pages.

A.A. Hargemillen: *Compte général de la conscription*, publié d'après le manuscrit original avec une introduction et des notes par G. Vallée. Paris, 1937, in 12° XXXVII + 733 pages.

Finances.

M. Marion: *Histoire Financière de la France depuis 1715*. Tome IV: 1797-1816 - La fin de la Révolution. Le Consulat et l'Empire. La libération du territoire. Paris, 1925 in 8° XI + 435 pages.

Minoret: *La contribution personnelle et mobilelle pendant la Révolution*. Paris, 1900, in 8°, 747 pages.

A. Collet: *La Régie intérieure de l'odoci de Lyon (5 juillet 1801-21 mars 1807)*. Paris, 1937, in 8° XXI + 490 pages.

Cultes.

A. Labricolle: *Napoléon et le Saint Siège (1801-1808)*. L'ambassade du cardinal Fesch. Paris, 1935, in 8°. XXXVIII + 626 pages.

Charly: *L'établissement du Concordat à Lyon dans la Revue de Lyon: Études, documents et bibliographie*, publiée sous la direction de Charly, tome IV, Lyon, 1905.

C. Labricolle: *La petite Eglise de Lyon: L'opposition religieuse au Concordat*. Lyon, 1911, in 8° XII + 296 pages.

Plan.

Introduction : L'Etat du département du Rhône en l'an X.

1: La situation économique et politique après les troubles révolutionnaires.

2: Le relèvement de l'industrie et du commerce.

{ A. Ses causes et son caractère limité.

{ B. La situation des industries textiles.

{ C. Le développement du commerce des denrées et de la spéécie pendant les guerres de la Révolution et du Consulat.

{ D. La ruine de l'imprimerie et de la librairie : ses causes véritables.

3: La situation de l'agriculture.

{ A. amélioration de la condition paysanne.

{ B. La culture du blé et des grains : son déficit et la nécessité d'un appel aux régions excédentaires.

{ C. la vigne.

{ D. Les obstacles au développement de l'agriculture : le mauvais état des routes.

4: La situation politique.

{ A. L'action du gouvernement : rétablissement de l'ordre, reorganisation de l'administration.

{ B. L'adhésion apparente de la population à cette politique.

{ C. Points de friction : (a) les divisions du clergé

{ b) les impôts

{ c) la conscription

I: Partie - L'Administration.

Chapitre I: L'Administration départementale.

I. Le Préfet.

{ 1: les principes de la centralisation administrative.

{ 2: La vie du préfet Bénigne de Pury et son activité politique antérieure.

{ 3: Son installation et l'accueil de la population.

{ 4: Son rôle dans le règlement des problèmes administratifs.

II. Le Secrétaire général de la préfecture : ses attributions - son rôle.

III. Le Conseil de préfecture.

{ 1: le rôle du Conseil de préfecture dans le règlement des questions contentieuses.

{ 2: La composition de cette assemblée.

{ 3: Mission confiée par le préfet à ses membres.

IV. Le Conseil Général.

{ 1: L'étroite dépendance du Conseil Général vis-à-vis du pouvoir central.

{ 2: le Mode de nomination des conseillers et les principes qui ont guidé le gouvernement dans son choix.

{ 3: Les Sessions.

{ a) fiscalisation des contributions et répartition du dégagement

A. session ordinaire de l'an XI { b) les dépenses départementales.

- B. Session extraordinaire de l'an XI:
- { a) les causes de cette convocation.
 - { b) création d'une commission extraordinaire de guerre.
- C. Session de l'an XII:
- { a) règlement des dépenses départementales et divergences de vues avec le préfet.
 - { b) le contrôle de la gestion financière du préfet: son caractère illusoire.
 - { c) vœux
- D. Session de l'an XIII:
- { a) renouvellement partiel du Conseil Général.
 - { b) les dépenses départementales.
 - { c) les dépenses du culte.
 - { d) l'attitude du préfet à l'égard des vœux du Conseil.

Conclusion: l'insertion du Conseil Général dans le cadre de l'administration centrale.

Chapitre II. L'Organisation de l'arrondissement.

1. Principes directeurs.
2. Les sous-préfectures:
 - { A. rattachement de la sous-préfecture de Lyon à la préfecture du Rhône.
 - { B. La personnalité et l'activité politique antérieure du sous-préfet de Villefranche Saint.
 - { C. Le rôle et les attributions du sous-préfet.
3. Les Conseils d'arrondissement:
 - { A. leur étroite dépendance vis à vis du sous-préfet.
 - { B. Le mode de nomination et le choix des conseillers
 - { C. Leurs attributions financières et consultatives.

Conclusion: la plénitude des pouvoirs du sous-préfet et l'influence réelle des assemblées locales.

Chapitre III. L'Administration Communale.

1. Principes directeurs.
2. Les cadres de l'administration:
 - { A. le maire. ses attributions. son rôle
 - { B. Le Conseil Municipal. son caractère consultatif.
 - { C. le mode de nomination des fonctionnaires municipaux.
3. La valeur du personnel municipal:
 - { A. dans les villes et communes importantes.
 - { B. dans les communes rurales
 - { les causes de son insuffisance
 - { les incidents.
 - { l'amélioration progressive de la situation.
4. Les Problèmes Communaux:
 - { A. restauration des édifices du culte.
 - { B. les budgets municipaux et le problème de l'ordre
 - { C. la défection des chemins vicinaux

Conclusion: la lourdeur et le dégagement du mécanisme de l'administration communale.

II Partie. Les Problèmes Administratifs.

Chapitre I La Conscription.

Introduction : le caractère national des guerres révolutionnaires et ses conséquences sur le recrutement.

1: les attributions du préfet en matière de conscription.

A. Leur caractère essentiel.

B. Leurs modifications.

2: le mécanisme général des appels et les différentes opérations conscriptionnelles : leurs modifications.

3: l'application dans le département du Rhône.

A. appel des classes IX et X : { a) détermination du contingent numérique

B. appel des classes XI et XII { b) les listes conscriptionnelles

C. appel de la classe XIII. { c) les réformes.

d) la proportion des rafraîchies

e) les mesures prises par le gouvernement et par le préfet

Conclusion : l'échec de la conscription dans le département du Rhône : la responsabilité du préfet et ses causes.

Chapitre II. Les Finances.

Introduction : Principes de répartition et de perception des impôts sous la Constituante et le Directoire.

1: La Répartition des impôts sous le Consulat.

A. Situation en l'an VIII.

B. Crise d'une direction de recouvrement des impositions directes :

{ a) ses attributions

{ b) le rôle des représentants communaux

C. Les résultats de cette politique.

2: La Perception des Impôts.

A. La perception départementale ; le recours général : ses attributions son cautionnement.

B. les receveurs particuliers et la centralisation des perceptions communales.

C. L'institution des percepteurs, fonctionnaires spécialisés et sous le contrôle du ministère.

Conclusion : le rôle du préfet en matière de répartition et de perception des impôts.

3. Le Budget départemental.

A. Le rôle du préfet et du conseil général dans la fixation des dépenses départementales.

B. Leurs divergences de vues (exemple : le Budget de l'an XI).

C. La politique de crédit économique du préfet.

D. L'application des directives gouvernementales dans le département du Rhône.

4. Les Contributions directes.

A. Leur détermination sur les plans national et départemental et l'accroissement des charges fiscales imposées à la population.

B. La surcharge des impositions subie par le Rhône.

- { a) contribution foncière : voies de répartition et quotité par tête. comparaison avec d'autres départements.
- { b) contribution mobilière : le mode social de recouvrement et la surcharge des communes rurales.
- { c) les patentnes et impôts sur les portes et fenêtres : voeux du Conseil Général.

Conclusion : nécessité d'alléger les impositions directes par le rétablissement des contributions indirectes.

5. Les Contributions indirectes et le Problème de l'Octroi

Introduction : le retour en faveur des contributions indirectes et leurs avantages.

A. L'Octroi à Lyon : rétablissement pour servir "de terrain d'expérience"

B. Le Mécanisme de l'Octroi :

- a) principes directeurs
- b) la 1^{re} régie intéressée : la Compagnie Ricard. Ses résultats
- c) la 2^{re} régie intéressée de l'Octroi : { constitution de la société
problèmes du cautionnement
irrégularités de la gestion.
réalisation du bail. sa régie par Guille. les résultats de celle administration}

C. Le développement de l'Octroi et la perception des Droits Réunis.

Conclusion : les résultats de la politique financière du Consulat.

Chapitre III. Le Culte.

Introduction : la situation du diocèse de Lyon en l'an X : les divisions du clergé.

1^o: la première application du Concordat : la mission de Morinville.

- { A. Son attitude à l'égard des constitutions.
- { B. le désaccord entre Morinville et le préfet Noyac sur les circonscriptions paroissiales.
- { C. L'échec de sa mission.

2^o: la politique du Cardinal Fesch à l'égard des divisions du clergé :

- { A. Raisons du choix gouvernemental.
- { B. l'attitude de Bonaux de Pusay et son entente avec Fesch.
- { C. la conduite de Fesch et son désir de conciliation : choix des vicaires généraux
- { D. La position de Fesch à l'égard des constitutions et la réconciliation du clergé.

3^o: l'application des principes concordataires.

- { A. les circonscriptions paroissiales : divergences entre le projet de Fesch et les demandes du préfet.
- { B. les nominations des curés et desservants : principes, répartition entre les 2 factions du clergé.
- { C. les incidents.

Conclusion : les résultats de la politique de Fesch.

Conclusion Générale.

Le caractère de l'administration préfectorale : sa valeur et ses déficiences.

Introduction.

La Situation du département du Rhône en l'an X (1802)

les troubles révolutionnaires avaient eu à Lyon de graves conséquences, dont les répercussions étaient encore sensibles au début du Consulat. La ville, qui avait échappé de peu à l'ancantissement total, avait vu les ruines s'accumuler : de nombreuses maisons avaient été détruites; partout on rencontraît l'image de la dévastation. Le malaise économique était général, accentué encore par la désorganisation administrative et surtout par la désertion de la main d'œuvre. Les efforts tentés pour son relèvement n'étaient revêtus jusqu'à présent d'une efficacité limitée, parce que l'une des conditions essentielles de leur succès complet, le rétablissement de la paix, n'était pas encore réalisé.⁽¹⁾

Le traité d'Amiens, qui marquait un terme provisoire à une longue période de guerre ininterrompus, suscita un renouveau d'activité dans certaines industries, sans toutefois qu'elles puissent revenir à leur situation antérieure. La soierie elle-même était encore en régression sensible. Un état général avait été dressé en 1788 sur l'ordre des consuls, des métiers travaillant à cette époque à Lyon et du nombre d'individus qui y étaient employés. Les ouvriers étaient alors plus de 58.000 et le nombre des métiers dépassait 9.000. Après le siège, 3.200 seulement recommencèrent à tourner : en l'an IX, leur nombre s'était élevé à 7.000, parce que la paix générale avait permis un approvisionnement en matières premières. La Révolution et la guerre n'étaient d'ailleurs pas les seules causes de cette décadence : les variations de la mode y avaient fortement contribué. Bonaparte comprit l'intérêt qui il y avait à répondre aux voeux de l'industrie lyonnaise et à remettre en honneur les riches étoffes de soie : il en resulta un accroissement des demandes parisiennes et, par contre-coup, un retour marqué vers l'ancienne prospérité. Les négociants réclameront en vain le rétablissement des règlements corporatifs, sculs capables à leurs yeux de maintenir la qualité de la fabrication et de reconquérir par là la confiance de l'étranger. Le problème social n'était d'ailleurs que secondaire : quoiqu'il en soit, les différentes branches de la soierie requièrent une impulsion sensible mais très inégale. Les gages et ripes, ainsi que la passementerie, connurent un net redressement malgré la concurrence étrangère : par contre, la Broderie et le tissage d'or, beaucoup plus touchés, sortaient péniblement d'une situation critique. Les autres manufactures avaient subi la même évolution : la chapeletterie, qui n'employait pas le cinquième de ses ouvriers de 1789, avait été durablement affectée par la concurrence de l'Espagne et de l'Italie et de l'interruption des relations avec les Indes Espagnoles et l'Amérique du Nord, qui constituaient ses principales débouchés. La paix maritime fut de trop courte durée pour lui redonner son activité antérieure. Les filatures de coton n'étaient maintenues dans de meilleures conditions : à Neuville, l'une d'elles occupant une main d'œuvre exclusivement composée de femmes et d'enfants, produisait grâce à l'utilisation d'un procédé nouveau 3 ou 4 quintaux de

(1). La situation économique et politique du département du Rhône est décrite par Léminac : Description physique et politique du département du Rhône - Lyon, an IX - in 8° 124 pages.

colon par jour, aussi bien filo qui on Angleterre. Les événements révolutionnaires n'avaient pas fermé ses débouchés en Espagne mais rafraîchi les apparts de matières premières. Deux autres usines à Lyon et à Neuville utilisaient pour l'épluchage du colon les détenus des prisons lyonnaises : cette expérience avait donné un définitive d'assez bons résultats car si le rendement n'était pas toujours excellent, les salaires étaient si bas que l'on pouvait soutenir la concurrence étrangère, tout au moins on ce qui concernait les filo assez grossiers. Une partie de la production lyonnaise alimentait les fabriques de toile du Beaujolais, qui étaient elles aussi en nette décadence. Avant 1789, la fabrication portait sur près de dix millions de toiles : en l'an IX, elle avait diminué d'un tiers. La chute des cotons, l'appel sous les armes d'une partie de la population en étaient les causes principales. Un autre fait pourrait y avoir influe plus fortement : ces toiles étaient surtout demandées par les manufactures d'indiennes qui après les avoir imprimé selon le goût des colonies, les expédiaient dans les possessions françaises. la guerre en faisant cesser entièrement cette exploitation ruina les indiennes de Baracé et entraîna du même coup le déclin de l'industrie des toiles.

les fabriques de mousseline rencontraient des difficultés plus graves encore : autrefois très développées à Baracé, qui comptait 600 milion en activités, leur production avait baissé de moitié. Elles avaient été entièrement sacrifiées par la politique protectionniste du gouvernement : la prohibition des cotons filo suisses, liée à celle des marchandises anglaises ainsi que l'augmentation des droits sur les cotons étrangers avaient été décidés dans le dessein d'encourager les filatures françaises. Mais ces mesures avaient eu un contre-coup pour résultats l'élévation des prix des matières premières à des taux exorbitants : elles forcèrent les manufactures de mousseline à fermer leurs ateliers.

Contrairement à la tendance générale vers la décadence, deux branches du commerce avaient connu un renouvellement de leur activité pendant les guerres révolutionnaires. Le commerce des fers s'était développé considérablement en raison des demandes sans cesse croissantes de l'armée. La situation de Lyon était particulièrement favorable : grâce au Rhône, elle pouvait recevoir à peu de frais les fers venus du Sura, de la Côte d'Or et de la Haute-Saône et les redistribuer économiquement vers le Midi. Mais surtout la proximité des nombreuses manufactures de la Loire lui offrait une zone de consommation très large. L'épicierie lyonnaise avait acquis dans la même proportion les transactions : avant 1789, une dizaine de maisons, dont le chiffre d'affaires dépassait douze mil. liens, fournissaient la majeure partie de la consommation du département du Rhône et des régions voisines ; quelques-unes étaient en relations avec le Nord de la France et la Suisse. Elles purent doubler leur bénéfice à cause de la guerre maritime, qui avait fait prendre la voie de terre aux dommages transports des denrées : ces résultats avaient été favorisés par l'afflux des capitaux, que le déclin de la soierie avaient rendus disponibles.

Toutefois les activités commerciales n'avaient pas réalisé de tel progrès : l'imprimerie et la librairie, déjà en recréation depuis la Révolution, avaient perdu la majeure partie de leurs positions antérieures. Venu une passe directement sur les causes visibles de cette ruine : la responsabilité en incombe presque entièrement au régime consultatif, qui hostile à la liberté de pensée restreignit le nombre des journaux et réglementa sévèrement la publication des livres.

(2) - Par contre, les manufactures d'indiennes de Vénissieux, qui fabriquaient des mouchoirs communs pour la consommation des régions avoisinantes, continuaient normalement leur activité.

La situation de l'industrie et du commerce ne s'était donc améliorée que partiellement, malgré les efforts accomplis depuis le début du Consulat. Le contre coup des événements révolutionnaires avait été trop sensible pour leur permettre un redressement rapide. La rupture de la paix d'Amiens devait compromettre en partie les résultats obtenus. Par contre, l'agriculture avait été très peu touchée : les paysans avaient vu leur condition s'améliorer grâce au partage des biens communaux et à une série d'excellentes récoltes. Si le département du Rhône restait déficitaire en blé et grains, le fait est du exclusivement à la pauvreté du sol : il est difficile de prouver si ce déficit s'était acquis ou était en contraire en voie de récupération. Pour répondre aux besoins de la consommation, il était nécessaire de faire appel aux régions occidentales comme la Côte d'Or, la Haute Saône, l'Ain ou l'Isère. Ces achats étaient d'autant largement compensés par les bénéfices dus à la vente des vins du Beaujolais, déjà très recherchés. Le seul obstacle à un développement plus large de l'agriculture était le mauvais état des routes, dont l'entretien avait été entièrement négligé pendant la Révolution. Le Conseil Général avait demandé non seulement une réfection rapide des chemins vicinaux mais aussi des améliorations pour les routes d'intérêt départemental et notamment l'achèvement de la route Riom - Villefranche et l'ouverture d'une route Villefranche - Autun par Beaujeu, qui aurait procuré aux combacs Beaujolais les plus avantageux débouchés pour leurs vins. La solution de cette question pourtant urgente devait être retardée par l'inéfficacité des crédits accordés aux municipalités.

Si de nombreux problèmes particulièrement complexes restaient encore à résoudre sur le plan économique, la situation politique s'était rapidement stabilisée : le gouvernement consulaire avait rétabli l'ordre et réorganisé l'administration sur des bases entièrement nouvelles. Son action n'avait rencontré que peu d'opposition. Vérinac insiste complaisamment sur ce fait et en conclut que la population, sauf quelques coteries isolées, s'était ralliée sincèrement au régime. Cette remarque comporte tout au moins à l'origine une large part de vérité mais il faut observer que l'opinion publique ne disposait d'aucun moyen pour faire connaître ses doléances. La presse suivait seulement les directives gouvernementales ; le Conseil Général et les conseils municipaux eux-mêmes n'étaient malgré les apparences que des instruments de la centralisation administrative et ne pouvaient en aucun cas être considérés comme des emanations de la volonté populaire. Pourtant toutes les difficultés ne s'étaient pas apaisées. La séparation du clergé en deux fractions distinctes et hostiles créait surtout dans les campagnes une atmosphère de divisions, qui pouvait avoir de sérieuses conséquences. D'autre part les charges tant militaires que fiscales pesaient trop lourdement sur la population, qui ne les supportait qu'avec impatience. Le mécontentement devait grandir au fur et à mesure que ces exigences se développaient.

Si le gouvernement ne se trouvait jamais en présence d'une opposition organisée, il se heurtait à l'inertie et à la mauvaise volonté générales, symptômes très nets de la désaffection de la population à son égard.

(3). Arch. dép. 26 K³, copie lettres et annotations du préfet du Rhône : Bureau de l'Intérieur. Pelle au Conseiller d'Etat chargé du 3^e arrondissement de la police générale de l'Empire le 9 juillet 1806 an XII.

Chapitre I: L'Administration Départementale.1. Le préfet

L'organisation administrative, créée par le Directoire, s'inspirait de deux principes essentiels : la dispersion des pouvoirs et le caractère électif des assemblées. Tout était mis en œuvre pour sauvegarder les libertés et empêcher le retour d'une dictature. Prenant le contre-pied d'un tel système, le gouvernement consulaire établit une concentration remarquable de l'autorité à tous les échelons de la vie nationale : la centralisation rigoureuse, qui en découlait, devait avoir pour principal agent le préfet, chargé tout de l'administration du département.

Le choix des hommes, susceptibles de remplir des fonctions aussi importantes, s'avrait particulièrement délicat. Dans un but d'apaisement, le Premier Consul fit appel à des personnalités très différentes par leurs origines, leurs idées, le rôle qui elles avaient joué dans la Révolution mais il les savait toutes entièrement dévouées à un régime, qui devait assurer l'ordre et l'union.

Les premiers préfets se heurtaient souvent à de graves difficultés : dans le département du Rhône, que les troubles révolutionnaires avaient profondément bouleversé, l'administration retrouvait désorganisée, la vie économique ralentie à l'extrême. Grâce à l'action de Vérinac puis de Noyac, l'autorité préfectorale était solidement établie, la situation s'était sensiblement améliorée mais bien des problèmes restaient encore à résoudre quand Bureaux de Pusy, préfet de l'Allier, fut (1) appelé à la préfecture du Rhône par arrêté consulaire en date du 11 thermidor an X. (30 juillet 1802)

Le nouveau préfet avait déjà exercé une influence politique importante.⁽²⁾ Né en 1750 à Port-sur-Saône d'une famille francomtoise noble mais pauvre, il se destina à la carrière militaire et entra au corps royal du génie où ses qualités lui permirent de s'élever rapidement au grade de capitaine. La Révolution devait cependant orienter son activité vers d'autres domaines. Il fut en effet désigné par la noblesse du baillage d'Amont comme député aux États généraux. À l'Assemblée Constituante, qui il prœuda à plusieurs reprises, son rôle paraît assez effacé parce que médiocre orateur, il ne put jamais une part très active aux débats : il fut surtout remarqué par son action dans les comités. Il présenta plusieurs rapports très appréciés notamment sur les moyens de rétablir l'ordre dans le royaume et sur l'organisation militaire. Très attaché à la monarchie, dont il fut l'un des

(1). Archives départementales du Rhône, 2K5, arrêté du préfet en date du 20 fructidor an X (7 septembre 1802) portant ampliation du direct ~~consulaire~~ nommant Bureaux de Pusy préfet du Rhône.

(2) Les renseignements très sommaires donnés sur la vie de Bureaux de Pusy par J. Regnier "Le préfet du Consulat et de l'Empire, Paris, 1807, v. 872", ont été tirés d'un rapport présenté par à l'Académie de Lyon par J. Guerre : « Eloge historique de Bureaux de Pusy, successeurment préfet des départements de l'Allier, du Rhône et de Génos, l'un des commandants de la légion d'Honneur, président de l'Académie de Lyon, membre de celle de Gênes; ancien président de l'Assemblée constituante; ancien capitaine du corps royal du génie et chevalier de l'ordre de Saint Louis » (Lyon, 1807, v. 8, 58 pages).

des plus formes dépositions, il combattit tous les projets, qui tendaient à restreindre les prérogatives royales. Longue l'Assemblée Constituante cùl ~~après~~ terminé ses travaux, il reçut ses fonctions dans l'armée et servit sous le commandement de La Fayette. Ses opinions politiques l'avaient rendu suspect, il fut accusé d'avoir appuyé le projet de faire marcher l'armée sur Paris, dont le decret de délivrer le roi de l'emprise populaire, les faits de trahison, qui on lui reprochait, étaient particulièrement graves et pouvaient entraîner sa condamnation à mort. Mandé à l'Assemblée législative, il fut se disculper et le décret d'accusation, lancé contre lui, fut rapporté. Écœuré par les événements, qui amenaient la déchéance du roi, il se décida à suivre La Fayette dans ses projets d'émigration et à se mettre au service de la monarchie. Arrêté dès le passage de la frontière par les avants-postes prussiens, traité en criminel d'Etat, il fut transféré à Olmütz, où il subit une longue et dure captivité de quatre années, tandis qu'en France ses biens étaient confisqués. Délivré par le traité de Campo-Formio (1797), il exprima le voeu de suivre Bonaparte dans son expédition d'Egypte mais il dut y renoncer, le Directoire refusant de lui rendre ses droits de citoyen. Il partit alors pour l'Amérique où il reçut un accueil chaleureux. Rentré en France après le coup d'Etat du 18 Brumaire, il fut nommé préfet de la préfecture de l'Ardèche (an X). Il ne put y donner la pleine mesure de ses moyens puisque quelque temps ^{moins}
~~plus tard~~, Bonaparte le nomma préfet du Rhône, en remplacement de Noyac.

Ce choix devait être très sensible aux Lyonnais : les opinions libérales, que Bureau de Pusy avaient toujours soutenues dans sa carrière politique, étaient en parfaite conformité avec l'état d'esprit d'une ville, qui avait eu tant à souffrir des excès révolutionnaires.

L'installation solennelle du préfet qui eut lieu le 20 Fructidor an X (7 septembre 1802) est une démonstration éclatante : dans les discours, que prononcèrent les autorités chargées de l'accueillir, on sent à travers le jargon des élégans habituels la sincérité des esprits, que son nom avait fait concevoir. Le conseiller de préfecture, Dufarge, qui avait exercé l'intervalle après le départ de Noyac, lui donna l'assurance que "dans le cours de son administration, toutes les autorités, tous les fonctionnaires lui prêteraient avec empressement le plus généreux concours de leurs efforts et de leurs moyens". Le commissaire général de police Dubois s'exprima à peu près dans les mêmes termes : « Vous prenez l'administration de ce département, accompagné du souvenir, de l'admire et des regrets de celui que vous venez de quitter. Des auxiliaires plus heureux pourraient il prétendre à votre installation ? Tragique aussi que l'opinion publique, le rôle des fonctionnaires, le concours de tous les concitoyens vous seconderont dans la suite de vos utiles travaux. Ils seront heureux et du bien que vous ferez et de la reconnaissance qui

(8). À l'arrêté préfectoral du 20 fructidor an X (7 septembre 1802) portant ampliation du décret consultatif nommant Bureau de Pusy préfet du Rhône (Archives Départementales du Rhône 2K5), se trouvent annexés le procès verbal d'installation et les discours prononcés à cette occasion.

(3^{8 bis}). L'arrêté consultatif nommant Bureau de Pusy préfet de l'Ardèche est daté du 11 Brumaire an X (2 novembre 1801) : il a été publié au Bulletin des Lois de l'an X, numéro 121, page 236.

ils vous devront...» Parent, maire de la division du Nord et président du Conseil Municipal de Lyon, se félicite du choix fait par le gouvernement et s'adressant au préfet, dit notamment : « le caractère que vous avez déployé dans le cours de votre carrière politique et la conduite que vous avez tenue au milieu des orages que les suites de la Révolution ont fait éclater sur votre tête sont un ⁽⁴⁾ surgéant de l'esprit qui vous anime. »

Dans sa réponse, Bureaux de Pusy déclare en substance : « quand le Premier Consul a daigné jeter les yeux sur moi pour me placer au poste que je viens occuper parmi vous, il a su combien il m'honorait de cette marque de confiance mais il n'a pu savoir combien il flattait mon inclination. Je connais toute l'importance des fonctions auxquelles je suis appellé ; je sais tout ce qui il faudrait réunir de moyens pour les remplir : je sens toute le danger, toute la difficulté de succéder au sage administrateur que vous avez perdu et cependant je ne suis point effrayé parce que j'apporte dans ce département ce qui doit presque nécessairement suffire à l'insuffisance de tant de moyens : le désir sincère d'être utile et le dévouement sans reculer que procurent les intérêts d'une cité célèbre par sa splendeur antique et moderne... J'aime peut-être à me faire illusion mais je ne saurais douter que la confiance que m'inspirent des administrateurs, des magistrats, tant de fonctionnaires publics aussi recommandables par leur instruction que par leur intégrité et leur bon esprit, que celle que je les ferai d'accorder à la disclosure de mes intentions, que le secours de leurs lumières que je leur demanderai avec franchise et qui ils me prêteront avec loyauté, qui enfin la volonté ferme de secourir les vues d'un gouvernement qui regenere, répare et console, me devient pour moi des instruments plus puissants que tous les obstacles... »

Ce discours, qui constitue l'esquisse de tout un programme, permet de dégager dans une certaine mesure les principes directeurs de son administration. Son premier souci fut toujours l'application stricte des ordres du gouvernement : dans ce domaine, il apparaît souvent même trop timide. Peu soucieux de prendre lui-même l'initiative des décisions, il en restait constamment aux ministres interrompus pour le règlement des questions importantes ou quelques-fois même secondaires. Une telle attitude présentait pour le pouvoir central des avantages certains : elle cadrait parfaitement avec les intentions de Bonaparte, qui voyait dans les préfets ~~non~~ de simples agents d'exécution et se méfiait de toute action personnelle de leur part pouvant contrarier les directives générales du gouvernement. Elle pouvait en contrepartie entraîner des retards sérieux dans la solution des problèmes, d'autant la lenteur inhérente à toute organisation administrative. Quoiqu'il en soit, Bureaux de Pusy ne départit jamais de la ligne de conduite qui il avait volontairement tracée; aussi son rôle paraît-il très secondaire, brièvement limité à l'exécution des lois.

(4) Il fit aussi allusion à son mariage avec la fille d'un lyonnais célèbre Poire, qui fut sous la monarchie intendant des îles de France et de Bourbon.

(5) C'est ce qui ressort nettement de l'étude de ses lettres. (Archives départ. 26 K 1-2-3-4 ct 5 Lettres du préfet du Rhône : Bureau de l'intérieur)

(6) Ce fut le cas pour le remboursement par les départements diocésains des avances faites par la ville de Lyon pour les réparations de la cathédrale et de l'archevêché et surtout pour le transfert de l'Arsenal, dont les négociations laborieuses durèrent de Janvier an XII à Prairial an XIII (septembre 1803 - mai 1804), Archives départ. 137 R 1

2. Secrétaire général de la Préfecture

Pour aider le préfet dans l'accomplissement de ses fonctions, la loi du 28 Pluviôse an VIII (17 février 1800) avait prévu comme rouage essentiel de l'administration le secrétaire général, chef des bureaux de la préfecture, commissaire du gouvernement près le Conseil de préfecture, qui devait le suppléer en cas de besoin ou d'absence. Ce secrétaire général était désigné par le gouvernement : Luylier, ancien secrétaire de la préfecture de l'Allier, fut nommé à la préfecture du Rhône par arrêté consulaire du 2 fructidor an X (20 août 1802). Il avait déjà collaboré avec Bureaux de Pusay mais l'absence de documents ne permet pas de définir avec exactitude dans quelle mesure il exerça une influence sur l'administration et quels furent ses rapports avec le préfet. Un fait cependant doit être noté : lorsque Bureaux de Pusay devait s'absenter soit pour conseiller avec le gouvernement soit pour faire des tournées dans le département, il faisait appel pour le remplacer au conseiller de préfecture Dufarge de prédilection à Luylier, qui normalement il aurait dû désigner. Est-ce l'indice d'une divergence de vues entre eux ? cette hypothèse semble plausible mais il est difficile de le prouver avec certitude.

3. Le Conseil de Préfecture

Pour assurer au mécanisme administratif plus de régularité et de rapidité, le gouvernement consulaire avait décidé en outre la création d'un organisme, le Conseil de préfecture, chargé de travailler en étroite liaison avec le préfet au règlement des questions contentieuses. Cette assemblée héritait de la juridiction exercée précédemment par les administrations centrales. Le principal objet de ses délibérations concernait les demandes des particuliers tendant à obtenir la réduction ou la décharge de leurs contributions directes : ce fait s'explique par la surcharge réelle d'impositions subie par le département du Rhône. Elle statuait aussi sur le contentieux des domaines nationaux, les contestations en matière de voïerie et les demandes de résiliation de bail. Dans le domaine judiciaire, elle pouvait décretter la levée d'inscriptions hypothécaires et accorder aux particuliers le droit de plaider contre les communes. En dehors de ses attributions contentieuses, le Conseil de préfecture était chargé d'enregistrer les commissions des officiers recruteurs et de procéder, lors des renouvellements partiels prévus par la loi, au tirage au sort des membres sortants des Conseils Municipaux et des Conseils Généraux d'arrondissement et de département.

Le Conseil de préfecture du Rhône comprenait 4 membres : Dufarge, Cochard, Champagne et Dechanay à la mort de ce dernier, un arrêté consulaire en date du 26 germinal an XII (8 avril 1804) désigna pour le remplacer l'ancien législateur Cayre. Ainsi la composition de cette assemblée était restée stable depuis les premières désignations faites par Bonaparte en l'an VIII. Le choix du Premier Consul avait été particulièrement heureux : il avait porté sur des personnalités qui suscitaient toujours par leur compétence et leur honnêteté mérite.

(7) Archives départementales, 2K⁵, arrêtés du préfet du Rhône : l'arrêté du 2 juillet complémentaire ant (19 septembre 1802) porte ampliation du décret consulaire du 2 fructidor an X (20 août 1802) nommant Luylier, secrétaire général de la préfecture de l'Allier, aux fonctions de secrétaire général de la préfecture du Rhône, en remplacement de Dulaurens, appelé à d'autres fonctions.

(8) Archives départementales, 18 K 4-5-6-7 et 8, registres des arrêtés du conseil de préfecture.

la confiance des préfets. C'est ainsi que Bourcier de Pusy leur confia des missions importantes. Cochard, 13

(14) De Chavanne et Champagne furent chargés de l'inspection d'établissements d'enseignement, susceptibles d'être érigés en écoles secondaires. Cochard fut aussi désigné pour reporter l'imposition établie en vue de permettre la réfection du port de Givres.⁽¹⁵⁾ Desfanges, qui avait remplacé le préfet pendant ses absences, se vit assigner au moment de son départ la tâche délicate d'assurer l'intérim.⁽¹⁶⁾

Ainsi le rôle du conseil de préfecture fut toujours d'aider ou de représenter le préfet dans l'exercice de ses fonctions et, par la même, cet organisme s'inscrit étroitement dans le cadre de l'administration centrale.

4. Le Conseil Général

À côté des représentants du pouvoir central, le gouvernement consulaire pour sauvegarder les apparences et montrer qu'il respectait encore les "conquêtes" de la Révolution, établit dans le cadre départemental une assemblée, le Conseil Général, qui pouvait être considérée comme une emanation du peuple souverain. Au premier abord, elle semblait devoir jouer un rôle important puisque elle comportait dans ses attributions la répartition des contributions directes, la fixation des dépenses départementales et le contrôle de la gestion financière du préfet. En fait, son indépendance vis à vis de l'administration centrale était toute relative; dès l'origine, elle se trouvait rückie par le mode de nomination des conseillers.

Ils n'étaient pas élus mais nommés par le Premier Consul, qui les désignait librement sur la liste des notabilités, arrêtée par le collège électoral du département. Comme les listes d'éligibilité ne devaient être formées qu'au cours de l'an IX, il en résulte que le Premier Consul fit à son gré les premières désignations, sur présentation des candidats par le préfet. Une circulaire de Lucien Bonaparte, alors ministre de l'Intérieur, en date du 4 Germinal an VIII (25 mars 1800) met en lumière les considérations, qui devaient guider ces propositions: « Vous fixez principalement votre attention sur ceux qui pour leur moralité reconnue, par leur attachement aux principes républicains, par des acquisitions de domaines nationaux, présentent au gouvernement une garantie de leur fidélité et de leur dévouement à la Constitution. » Ce choix initial devait engager profondément l'avenir puisque sur quinze membres présents à la session de l'an XI du Conseil Général du Rhône, onze avaient été nommés par le consulat consulaire du 12 pluvial an VIII (1 juin 1800) et occupaient leurs fonctions depuis cette date. Il s'agissait des conseillers Willermoz, administrateur des hospices à Lyon, Regny Banquier, Caudron négociant, Vaulx, président du tribunal d'appel de Lyon, Berenger, ancien professeur d'éloquence à l'Ecole Centrale, Denoyel propriétaire à Vénissieux, Morel ex-commissaire des environs de Villefranche,

(9) Archives département, 2K⁵, arrêté du préfet du 1 Germinal an XI (22 Mars 1803) et du 11 Germinal an XI (31 Mars).

(10) idem, 2K⁶, arrêté du préfet du 22 Thermidor an XI (10 août 1803)

(11) idem, 2K⁶, arrêté du préfet du 5 juillet complémentaire an XI (23 septembre 1803)

(12) idem, 2K⁶, arrêté du préfet du 9 Frimaire an XII. (1er décembre 1803)

(13) idem, 2K⁶, arrêté du préfet du 12 Vendémiaire an XII. (5 octobre 1803)

(14) idem, 2K⁶, arrêté du préfet du 7 Fructidor an XII (25 août 1804)

(15) idem, 2K⁶, arrêté du préfet du 3 Fructidor an XI (21 août 1803)

2K⁷, arrêté du préfet du 11 Germinal an XII (30 juillet 1804)

(16) idem, 2K⁸, arrêté du préfet du 17 Germinal an XIII (5 août 1805)

De la croix, propriétaire à Azelot, Chanal propriétaire à Villefranche, Philippon fabricant à Lyon, ex-administrateur du département et Petelin, médecin à Lyon. Des vacances ultérieures avaient abouti à la nomination de Laurencin, propriétaire à Lyon, Rambaud, procureur près la Cour d'Appel, Morand Jaffray, juge à la même Cour et Saint Martin vicier.

Ainsi en nommant au Conseil Général du Rhône des hommes exerçant des fonctions publiques et par là même tout dévoués au gouvernement, des négociants ou de grands propriétaires qui avaient tout intérêt à se voir préférer un régime d'ordre assurant la prospérité économique, le Premier Consul évitait d'avance toute opposition et même toute discussion sur ses directives générales. D'ailleurs toute prudence était prise pour restreindre au maximum les droits de contrôle de l'Assemblée : le Conseil Général ne devait se réunir qu'une fois par an et sa session ne pouvait excéder quinze jours.

(17) La session de l'an XI débuta le 15 Floréal (5 mai 1803) : observant la procédure habituelle, l'Assemblée se forma provisoirement sous la présidence du doyen d'âge Willems, le plus jeune des membres présents. Delacroix remplissant les fonctions de secrétaire provisoire. Elle procida ensuite à l'élection du Bureau définitif : Vaulx fut désigné comme président et Chanal comme secrétaire. Pour faciliter le travail et assurer la rapidité des délibérations, que rendait nécessaire la court durée de la session, 3 commissions furent créées : l'une devait fixer la répartition des contributions, l'autre était chargée du règlement des dépenses variables, la troisième connue sous le nom très vague de commission de l'utilité publique devait préparer les rapports du Conseil Général sur les besoins du ~~département~~.

Les attributions de cette assemblée étaient essentiellement d'ordre financier : aussi son premier fut, après avoir pris connaissance du rapport du préfet sur le montant global des impositions⁽¹⁸⁾, de fixer les modalités de répartition entre les arrondissements de Lyon et de Villefranche des contributions directes de l'an XII.

Sur la proposition du gouvernement, l'imposition de 18 centimes additionnel fut décidée.

Un autre problème important, étroitement rattaché au premier, est la régulation entre les deux arrondissements du degré de l'impôt. À ce sujet, insistant sur la surcharge d'impositions, le Conseil Général demande au gouvernement la réduction de la contribution militaire qui pesait d'une façon excessive sur le département et spécialement sur les communes rurales. Il propose en outre un abattement sur la contribution des portes et fenêtres de l'an XIII, plus important que celui accordé pour l'an XII, dont l'insuffisance apparaît nettement. Mais la tâche principale du Conseil Général est la fiscalisation des dépenses départementales : dans ce domaine son initiative paraît assez limitée puisqu'il se contente de statuer sur les propositions du préfet mais il peut s'en écarter notablement. Pour les dépenses de l'an XII

(17). Série N. Conseil Général. 2 registres de délibérations de cette assemblée concernant l'un les sessions de l'an XI et de l'an XII, l'autre la session de l'an XIII.

(18) Archives dép. Série M. pièces annexes aux délibérations (an VIII - 1816).

L'état définitif ne diffère que sur certains points de détail du projet, présenté par Bineau de Pusy, sauf sur ce qui concerne les frais du culte diocésain. Le Conseil prévoit en effet le remboursement sur 3 ans par les départements du Rhône, de l'Ain et de la Loire, proportionnellement à leurs contributions, d'une somme de 300.000 francs, montant des avances faites par la ville de Lyon pour les réparations de la cathédrale et de l'archidiocèse. Mais le problème de l'acquittement de ces dépenses se pose : les produits des 12 centimes additionnels, assignés à cet objet par le gouvernement, ne suffisent pas à y subvenir en totalité. Le déficit dépasse 140.000 francs. Le projet, à défaut de crédit supplémentaire dont il prévoit le reflux par le gouvernement, propose au Conseil Général de ne pas inscrire dans le cadre des dépenses variables les frais du culte, que la loi ne prévoit pas. Mais l'ancella maintint sa position^(18^o).

En dehors de ses attributions financières, le Conseil Général pouvait formuler des vœux sur les différentes questions intéressant la vie du département. Lors de la session de l'an XI, diverses résolutions furent présentées concernant notamment le régime des prisons, la création de collèges à Lyon, la répression des débats ruraux et la réfection du port de Grivon. 2 de ces vœux possédaient un intérêt plus spécial : le premier, visant à assurer à la ville de Lyon une administration plus cohérente, propose le remplacement par une magistrature unique, composée d'un maire et de quatre adjoints, des divisions municipales entre lesquelles se partage l'autorité communale. Le second concerne l'insuffisance des crédits du gouvernement en faveur des Hôpitaux de Lyon. Le gouvernement leur accorde, en effet 90.000 francs ^{pour les enfants trouvés} à prendre sur les centimes additionnels affectés aux dépenses variables du département. Cette somme est nettement insuffisante, puisque les dépenses de cet ordre s'élevaient annuellement à 250.000 francs, dont l'accident est pris sur les revenus des Hôpitaux, à savoir les dotations des particuliers et le produit de l'odéon, que supporte seule la ville de Lyon. Ce secours complémentaire devrait être pris sur les fonds généraux de l'Etat, puisque il est certain que le tiers des enfants viennent des douze ou quinze départements environnants. Un crédit annuel de 100.000 francs serait aussi nécessaire pour indemniser l'Hôtel-Dieu, entièrement à la charge de la commune des frais occasionnés par les malades étrangers à la ville et au département. Le Conseil Général demande la restitution aux hôpitaux de la propriété des bâtiments de la Charité, afin qu'ils puissent eux-mêmes subvenir à leurs frais d'que le budget du département ou de la commune de Lyon ne soit plus grevé d'une charge aussi lourde.

De graves événements de politique extérieure viennent troubler l'ordinaire régulier des sessions et entraînent la convocation extraordinaire du Conseil Général le 10 Messidor an XI (29 juin 1802). La paix d'Amiens venait d'être rompue et Bonaparte, préparant l'invasion de l'Angleterre, voulait construire dans le plus bref délai une flotte de Bateaux-plat. Une circulaire du

^(18^o) Archives départ. Série M. pièces annexes aux délibérations du Conseil Général (an VIII - 1816)

ministre de l'Intérieur en date du 22 prairial (11 Juin 1803) invitait le préfet à convoquer d'urgence le Conseil Général pour déterminer la part du département du Rhône dans la contribution à la guerre. Cette assemblée devait régulariser les différentes mesures proposées et notamment l'offre d'un rameau par le Conseil Municipal de Lyon. Elle décida que les dons des communes pour la construction des barques soient uniformément fixés à 12 centimes ^{francs}, par franc ou au huitième du principal de leurs contributions foncières et mobilaires; cette imposition devait être mise en recouvrement par un rôle additionnel et employée par chaque commune, sous l'inspiration du préfet, à la construction des barques demandées par le gouvernement. La proposition de la ville de Lyon était acceptée: le produit des centimes additionnels devait servir à sa réalisation; en cas de déficit, le Conseil Municipal devait y pourvoir par les mesures qu'il jugerait appropriées.

L'année suivante, le Conseil Général ouvrit le 15 Germinal (5 avril 1804) ⁽¹⁸⁾ par une adresse de fidélité au Premier Consul à l'occasion du complot de Cadoudal. Il fixa la répartition des contributions pour l'an XIII sur la même base que pour l'an XII: le règlement des dépenses variables s'avéra d'une extrême difficulté car il fallait concilier les besoins réels du département et les limites imposées par le gouvernement, qui s'engageait par suite des nécessités de la guerre, dans une politique très stricte d'économies. Le Ministre de l'Intérieur dans une lettre au préfet datée du 6 brumaire (28 novembre 1803), faisait observer que le Conseil Général avait déposé pour l'an XII de 143.000 francs le produit des centimes additionnels assignés aux dépenses variables et que par suite les ²⁰⁰⁰⁰⁰ francs votés pour le culte diocésain et pour d'autres objets qui devaient être compris dans cet excédent, ne pourraient être acquittés, faute de fonds disponibles. Une solution pouvait s'offrir au Conseil Général: solliciter une loi, qui l'autorise à ^{fixer} un excédent d'imposition sur le département. Le Conseil, qui avait toujours protesté contre la surcharge d'impôts publics par le Rhône, ne pouvait l'adopter: il renseignit les dépenses départementales dans le cadre assigné par la loi mais maintenant sa position, comprit dans ce produit la portion contributive du Rhône pour les dépenses du culte. La discussion sur la gestion financière du préfet montre nettement que les propositions du Conseil Général étaient rarement observées par l'administration centrale. La destination des sommes votées pour l'an XII avait été entièrement fausse sur un point: les crédits accordés pour les dépenses du culte avaient été affectés par le préfet aux frais nécessaires par l'entretien des prisons. À ce sujet, le Conseil Général fait observer qu'à l'origine, il a été chargé de faire sur le compte annuel qui il doit entendre de l'emploi des centimes additionnels toutes les observations qui exigent l'importance de cet objet. Cette reddition de comptes... est une mesure essentiellement conservatrice qui a pour objet de constater qu'aucune des sommes portées en dépenses n'a reçu une destination différente de celle que la loi a fixée. Mais... depuis lors

(18) Ces 2 circulaires du ministre de l'Intérieur sont citées dans le registre des délibérations du Conseil Général, série N, sessions de l'an XI et de l'an XII.

(49)

Le ministre a accordé aux projets une grande latitude qui les autorise à changer l'application et la destination des sommes votées pour remplir le déficit des parties, qui intéressent spécialement le gouvernement... Ainsi la vérification des comptes devient presque inutile et n'est plus qu'une espèce de formalité. La conséquence de ces faits serait que le Conseil Général pourrait désormais simplifier beaucoup son travail pour la classification des dépenses variables et s'en rapporter presque entièrement à l'état des sommes demandées par le projet. Il ne resterait plus alors responsabilité de ces résultats.»

Dans son rapport sur les besoins du département, le Conseil proposa entre autres mesures des modifications importantes à la perception de l'impôt sur les vins. Il demanda que les dépenses des prisons ne soient pas supportées uniquement par le Rhône mais réparties entre les départements voisins : ce vœu, dont l'acceptation aurait permis un meilleur équilibre du budget départemental, avait déjà été présenté à plusieurs reprises. Enfin, le Conseil Général émit un vœu formel d'adhésion à l'héritage de la première magistrature dans la famille Bonaparte.

La composition du Conseil Général se trouva sensiblement modifiée lors de la session de l'an XIII, par le renouvellement partiel prévu par la loi. En remplacement des conseillers sortis par tirage au sort, l'⁽⁴⁹⁾ Empereur désigna sur une liste présentée par le collège électoral du Rhône 6 nouveaux membres : Agénie de Chenelette maire, Laroché de Lacanelle, propriétarie, Roicat, agriculteur, Buisson, notaire et l'ayant honnay, propriétaire. Par suite du départ de Vouzy, il fut procédé à de nouvelles nominations au sein du Bureau de l'assemblée : Laurencin fut élu président et Delacroix d'Agde secrétaire. Le Conseil Général devait résoudre les mêmes problèmes que lors des sessions précédentes. La répartition des contributions présente des différences sensibles avec celle arrêtée en l'an XI ; si le principal reste stable, les contremes additionnels passent de 18 à 32 $\frac{1}{2}$ pour la contribution foncière : cet accroissement d'impositions est la conséquence directe des dépenses sans cesse croissantes de guerre. Le projet présenté par le Conseil Général sur le règlement des dépenses variables s'inspire des directives gouvernementales : réduisant sur certains objets les demandes du projet, il établit la balance entre le produit des contremes additionnels affectés aux dépenses départementales et ces dépenses elles-mêmes. Le conseil accorde en outre un crédit de 105.600 francs à l'archevêque de Lyon pour l'entretien et les réparations de la cathédrale ainsi que pour l'entretien du personnel ecclésiastique : il ne précise pas comment il pourra obtenir du gouvernement l'imposition de cette somme, qui doit être supportée proportionnellement par les 3 départements diocésains.

La plupart des résolutions formulées par le Conseil Général à cette session ne sont que la répétition de vœux

(49) Ces renseignements sont tirés des Archives Départementales : Série M - Personnel. Conseil Général : nominations ou élections. Liste des membres. formation du Bureau (liens de documents manuscrits : an XII. 1816).

anterieurs : elles concernent notamment la surcharge de la contribution mobiliaire, l'impôt sur les ventes, les dépenses des prisons et des hôpitaux.

La présentation par le Conseil Général de rapports sur les besoins du département n'apparaît donc qu'en une vague formalité, vide de tout sens, puisque le gouvernement n'a tenu compte des propositions de l'assemblée que si elles sont en conformité avec ses intentions, c'est à dire que si elles ne provoquent.

Ainsi le rôle du Conseil Général se trouve replacé à son exacte valeur, si l'on considère ses rapports avec l'administration centrale. Loin de servir de contrepartie à la centralisation, comme sa formation et ses attributions pouvaient le faire croire, il s'adapte parfaitement au nouveau système administratif et n'est en définitive que l'un des rouages de son mécanisme.

Chapitre II : L'organisation de l'arrondissement

L'organisation administrative de l'arrondissement repose sur les mêmes principes que celle du département : la direction générale en est confiée à un fonctionnaire unique, le sous-préfet, nommé par le pouvoir central. Il est assisté dans ses fonctions par une assemblée, le Conseil d'arrondissement, dont les attributions financières et le caractère consultatif lui permettaient de jouer le même rôle que celui du Conseil Général auprès du préfet.

Le département du Rhône était divisé en deux arrondissements : celui de Lyon et celui de Villefranche.

La sous-préfecture de Lyon était rattachée directement à la préfecture du Rhône : c'est seulement en 1811 que l'Empereur, désignant des sous-préfets pour tous les chefs-lieux de département, en fit un organisme distinct. La sous-préfecture de Villefranche était gérée depuis l'an VIII par Sain, médecin des Hospices, qui avait dirigé l'administration municipale de Villefranche, sous les diverses formes qui elle avait présentes depuis la Révolution. Officier municipal, puis maire de cette commune, il devint administrateur du district le 9 Thermidor an II (27 juillet 1794) : il assuma cette tâche jusqu'à sa suppression. Designé en l'an VI comme président de l'administration municipale de Villefranche, il fut nommé le 2 Brumaire an VII (23 octobre 1798) commissaire du gouvernement près de cette même administration. Son activité antérieure semblait le préparer tout naturellement à remplir les fonctions de sous-préfet : la cordialité de ses rapports avec le préfet est une preuve qui il ne dément pas les espérances que le gouvernement avaient placées en lui.

(20) Ces renseignements sont tirés d'un rapport adressé sans doute au préfet par Sain lui-même ; ce rapport donne des indications assez sommaires sur ses origines, ses services pendant la Révolution, la profession qu'il exerçait antérieurement, sa situation de famille et sa fortune personnelle (Archives dep. Série M. Personnel, sous-préfets de Lyon et de Villefranche (an VIII - 1820))

(21) Le rôle principal du sous-projet consistait dans la transmission aux communes des ordres de l'administration centrale : cette tâche devait s'avérer particulièrement délicate par suite de la multiplicité des problèmes communaux et de l'impossibilité trop souvent constatée de trouver des maires et des adjoints à la hauteur de leur mission. Il devait aussi assurer l'ordre : à cet effet, il pouvait disposer des forces de gendarmerie. (22) Sam même avait recours dans les cas urgents à l'autorité préfectorale. Il devait veiller à la bonne marche des opérations de conscription, rôle très ingrat puisque le plus fort contingent de réfractaires était formé par les communes rurales, surtout celles du premier arrondissement. Dans le domaine financier, il devait nommer les répartiteurs des contributions directes et activer la rentée des impôts. Parmi ses attributions secondaires, il faut citer notamment la réglementation de l'exercice du culte et la solution de tous les problèmes relatifs à l'instruction publique.⁽²³⁾

Tout en s'exerçant sur un cadre administratif plus limité, son autorité comme celle du projet ne devait rencontrer aucun obstacle, susceptible de la contester : l'institution des conseils d'arrondissement n'avait été prévue par le gouvernement consultaire que pour accorder une certaine visibilité à la fiction de l'indépendance communale. Les désignations des conseillers, en apparence très électifiques, avaient été faites sur les mêmes bases que pour le Conseil général. Le choix avait porté sur des hommes, dont les fonctions ou les intérêts personnels garantissaient au gouvernement une fidélité absolue à son égard. Le conseil d'arrondissement de Lyon comprenait onze membres : Vibet, vice-président du tribunal d'appel, Saint-Guy ancien militaire, Deschamps pharmacien, Picguy ex-administrateur, Delandine, qui avait siégé à l'Assemblée constituante, Chirat ancien législateur, d'Hauterive propriétaire à Saint-Symphorien-sur-Coise, Ricausse juge au tribunal d'appel, Girardon ancien administrateur, Roux professeur et Imbert. En remplacement des conseillers Roux, Picguy et Deschamps sortis par tirage au sort après la session de l'an XII, un décret impérial du 3 ventôse an XIII (23 février 1805) désigna Bernat, substitut du commissaire du gouvernement pro tempore du tribunal civil, Saget et Richaud anciens maires. Le conseil d'arrondissement de Villefranche comptait d'anciens juges ou juristes, Jalon bleu, Béle noir, Dubost, Desarthes, Andicau, Dupuis et ~~Sau~~ Samlerville, d'anciens administrateurs Chavanis et Donarit et des négociants laitiers et Sanguin. Le renouvellement partiel de l'an XIII entraîna le départ de Desarthes, Chavanis et Béle noir et leur remplacement par Denis, commissaire du gouvernement à Villefranche, Fomas et Duoroux, anciens maires.

Avec l'entrée de la loi du 28 pluvier an VIII (17 février 1800), les conseils d'arrondissement devaient tenir une session annuelle répartie en deux séries de séances, l'une précédant de quinze jours la session du Conseil Général, l'autre s'arrêtant cinq jours après. La majeure partie de leurs délibérations étaient consacrées à

(21) Pouillet "Les institutions françaises de 1795 à 1814", Paris, 1907, in 8°, page 768, utilisé par René Durand.

ancien élève de l'Ecole Normale Supérieure, agrégé d'histoire et géographie dans sa thèse sur le département des Côtes du Nord sous le Consulat et l'Empire (1800-1815). essai d'histoire administrative. Rennes. Paris, 1925, in 8°, LXIX + 608 pages (tome 1).

(22) Le cas se présente à l'occasion des troubles, qui manquent l'installation^{du députant} de la commune de Chazay sur Ardeche et qui nécessitent l'intervention de la gendarmerie le 17 pluviose an XI (28 février 1803) - Archives département, V.H. Denarante et vicaires. installation et incidents (an XI)

(23) C'est ainsi qu'il proposait à la sanction préfectorale la nomination des instituteurs des communes de son arrondissement.

(24) Arch. dép., Scrie N. conseil d'arrondissement de Lyon et Villefranche. nominations ou élections. installation. prestation de serments. élection ou nomination. liste des membres (livre de documents manuscrits an VIII. 1807)

des problèmes d'ordre financier⁽²⁵⁾: ils devaient, en s'appuyant sur les données fournies par le conseil général, fixer la répartition des contributions directes entre les différentes communes de l'anondissement et par là même se prononcer sur les demandes des municipalités tendant à obtenir la décharge ou la réduction de leurs impositions. La multiplicité de ces demandes, basées sans doute sur des considérations souvent contradictoires, semble témoigner non tant de la mauvaise volonté des communes que d'une surcharge réelle pesant sur le département. Mais l'absence de cohésion entre les deux assemblées ne leur permit pas de présenter un projet de réformes générales: plaçant la question sur un terrain purement local, elles chercheront surtout à monopoliser au profit de leur anondissement respectif les dégrevements accordés par la loi.⁽²⁶⁾

Un autre problème important était soumis aux délibérations des conseils: l'établissement des dépenses de l'anondissement et l'examen des comptes du sous-préfet. Il semblait pouvoir exercer ^{ainsi} un certain contrôle sur la gestion financière de leurs anondissemens mais leurs droits étaient purement illusoires: pratiquement, ils se contentaient d'entériner les propositions et les actes du sous-préfet ou de présenter à ce sujet des observations, dont l'administration centrale ne tenait aucun compte.⁽²⁷⁾

L'institution des conseils d'anondissement aurait pu être utile car ils avaient l'autorisation d'émettre des recours, de faire connaître la situation économique exacte de leur région mais pas plus que le conseil général, ils ne devaient obtenir satisfaction. Le refus systématique, opposé par le pouvoir central à leurs propositions, devrait du désir bien arrêté de réduire à l'extrême leur influence.

Le rôle joué par les conseils d'anondissement était trop limité pour qu'il puisse exercer de contre-poids à l'autorité du sous-préfet: celle-ci s'exerçait dans toute sa plénitude puisque la concentration des pouvoirs et la centralisation étroite, qui en était la conséquence directe, ne laissait aucune place à une action réelle des assemblées.

(25) Archivos dep. Serie N. Conseil d'anondissement de Lyon: correspondance et pièces diverses relatives aux affaires soumises au conseil, rapports du préfet, minutes des procès verbaux des séances et des rapports des conseillers (an 8/1820).

Il existe en outre dans la même série les procès verbaux manuscrits des séances du conseil (3 registres: an XI-an XII-an XIII-1824).

Serie N. Conseil d'anondissement de Villefranche: rapports du sous-préfet, extraits des registres des délibérations (cinq manuscrits: an VIII-1820).

(26) Le conseil d'anondissement de Villefranche, dans un rapport présenté à la session de l'an XI, prétend que le défaut de succès dans ses réclamations auprès du conseil général n'est que l'effet de la prépondérance des membres de l'anondissement de Lyon sur les petits nombres de ceux de son anondissement; il fait observer que ces administrés sont injustement surchargés, que leurs contributions ne sont plus en aucune proportion avec celles supportées par les contribuables de la ville et de l'anondissement de Lyon. En ignorant le conseil d'anondissement de Lyon traita ces observations de "diatribes aussi mal fondées qu'inconvenantes".

(27) Elles consistaient dans le traitement du personnel et les frais d'entretien de la sous-préfecture et des tribunaux.

L'anondissement de Lyon ne supportait que les dépenses distributives puisque la sous-préfecture était directement attachée à la préfecture du Rhône.

(28) C'est ainsi que, malgré les observations retenues du conseil, le préfet, faisant fonction de sous-préfet de Lyon, continua

Chapitre III. L'Administration Communale

L'organisation communale, pieuvre par le Directoire, se caractérisait sous des apparences très libérales par un retour marqué vers la centralisation, les administrations municipales étant placées sous la tutelle étroite du pouvoir central soit directement soit par l'intermédiaire des administrations départementales. Le régime consulaire, tout en restituant aux communes leur autonomie, devait accentuer encore cette tendance. Les principes, qui sont à la base de tout son mécanisme, se retrouvent encore à cet échelon local : ce sont essentiellement la concentration des pouvoirs, la réduction du rôle des assemblées dont le gouvernement craignait sinon l'opposition tout au moins la lenteur des délibérations et la suppression des élections, sous quelque forme qu'elles se présentent.

Comme dans le cadre du département ou de l'arrondissement, l'administration dans son ensemble était confiée à un fonctionnaire unique, le maire, dont les attributions particulièrement étendues comportaient en fait le réglément de tous les problèmes communaux. Il devait tenir les registres de l'état civil, assurer l'ordre, établir le budget communal, veiller à la rentabilité des impositions et procéder à la désignation des concrûts. Il était chargé en outre de tous les rapports entre la municipalité, qui il représentait, et l'administration centrale. Il était assisté dans cette tâche par un ou plusieurs adjoints⁽²⁹⁾, qui pouvaient le suppléer en cas d'absence ou d'empêchement et remplissaient les fonctions du ministère public auprès du tribunal de police municipale. Ainsi tout en s'exerçant dans un cadre beaucoup moins large, l'autorité du maire sur sa commune était équivalente à celle du sous-préfet dans l'arrondissement : elle constituait pour ainsi dire dans l'organisation générale le premier maillon de la chaîne qui liait entre elles les différentes parties de l'administration. Le Conseil Municipal ne pouvait opposer le moindre obstacle à son action puisque la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) le réduisait à l'état d'organisme consultatif : elle spécifiait que il n'était qu'un corps délibérant et non agissant, les fonctions qui lui étaient assignées lui donnaient seulement la faculté d'émettre des avis, qui n'étaient exécutoires qu'après approbation préfectorale : cette condition restreignait singulièrement son rôle. Les Conseils Municipaux se réunissaient en session normale au cours du mois de pluviôse pour examiner le compte des contes additionnels et se prononcer sur le projet de dépenses, présenté par le maire : ces différents problèmes financiers constituaient généralement l'objet principal de leurs délibérations. Dans le cas où des questions urgentes devaient être débattues, ils pouvaient se réunir en session extraordinaire mais seulement en vertu d'une autorisation préfectorale et pour formuler des vœux sur les faits précis mentionnés dans cette autorisation.⁽³⁰⁾

(29) Cette désignation devait être faite en accord avec le Conseil Municipal.

(30) L'adjoint ne pouvait siéger au Conseil Municipal que si il remplaçait le maire et dans ce cas, il en était président de droit. Ses pouvoirs sont définis avec précision dans une Lettre de Bureau de Puy à Pérouzet, adjoint municipal à Chaponost (Arch. Dép. 26 K^o : registre des copies lettres du préfet du Rhône : Bureau de l'Intérieur).

(31) Bulletin des Lois, an VIII n° 17, dater du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800).

Telles étaient les grandes lignes de l'administration municipale : la loi, qui l'organisait, prévoyait divers modalités d'application. Le nombre des adjoints et conseillers municipaux était fixé au prorata du chiffre de population : aux termes de cette loi, il devait y avoir un maire, un adjoint et deux conseillers dans les communes de moins de 2.500 habitants ; un maire, deux adjoints et vingt conseillers dans celles de 2.500 à 5000 habitants. Le personnel municipal des villes et communes de plus de 5 000 habitants devait comprendre un maire, deux adjoints, un commissaire de police⁽³²⁾ et trente conseillers. À Lyon, le système adopté était très différent : en apparence peu cohérent, il témoignait de la volonté du gouvernement de réduire toute veillée d'indépendance communale. Si l'unité était restée au Conseil Municipal, c'était parce que cette assemblée jouait un rôle trop secondaire pour gérer en quoique ce soit les projets du gouvernement : par contre, un maire unique dans une ville aussi importante aurait pu exercer une influence dangereuse. Pour laisser le champ libre à l'action du préfet, il fut décidé que la commune serait partagée en trois divisions administratives, ayant chacune d'elles à sa tête un maire et un adjoint. Cette dispersion des pouvoirs présentait en revanche de graves inconvénients : elle entraînait notamment des retards sérieux dans la marche de l'administration⁽³³⁾. Ce système, malgré les observations du Conseil Général dont le projet lui-même reconnaissait la justesse, ne devait être aboli qu'en 1806.

Le mode de désignation du personnel municipal devait accentuer encore l'étroite dépendance de la commune vis à vis du pouvoir central. Les maires et adjoints des communes de plus de 5 000 habitants étaient nommés directement par le gouvernement, ainsi que les Conseils Municipaux : le préfet procédait aux mêmes nominations dans les communes moins importantes. Les maires devaient être choisis sur les listes communales, établies en vertu de la constitution de l'an VIII mais ces listes comprenaient un dixième des citoyens c'est à dire presque toutes les personnes susceptibles d'être appelées à de telles fonctions. D'ailleurs les premières nominations furent faites avant leur établissement définitif. La liberté des choix initiaux devait être complète : elle fut restituée par le sénatus-consulte du 16 Thermidor an X (4 août 1802) , qui obligeait le gouvernement à prendre les maires parmi les conseillers municipaux et sur une liste de candidats beaucoup moins large présentée par les assemblées de cantons. Au moment où Bureau de Pury fut désigné pour occuper les fonctions

(32) Leurs attributions, assez imprécises, empiettaient sur les pouvoirs de police des maires.

(33) Le maire de la division du Nord était de droit président du Conseil Municipal de Lyon.

(34) Cette constatation renvoie nettement de l'étude des problèmes posés par l'ordre.

(35) À l'origine, la nomination des conseillers municipaux des communes de plus de 5 000 habitants était réservée au préfet. La composition initiale du Conseil municipal de Lyon, compte tenu des non acceptations, était la suivante : Arbois, Mayeurre ex. législateur, Ravier, Magneux propriétaire, Cozon, président du tribunal criminel, Bertholon juge consulte, Joyard négociant, Morand, Jouryay propriétaire, Degrau, Romme de Léot, Durand Pury architecte, Ronet, Chervilleon propriétaire, Puy, négociant, la Fauvelier, ex. directeur de la poste, Dian ancien négociant, la Roue ancien militaire, Bousquet, drapier, Ravier notaire, Petit médecin, Tenet fabriquant, Michel ex. administrateur municipal, Mayard, Clavel fabriquant, Loyer architecte, Flourentin Petit Romme de Léot, Damas, ancien négociant. (Arch. deg. 2K¹, années du préfet du 15 Thermidor et du 5 Fructidor an VIII).

de préfet du Rhône, la plupart des maires avaient été nommés : il s'agissait seulement de pouvoir selon ces principes capables d'être à la hauteur de leur mission : à Lyon, la stabilité du personnel et la confiance que Bonaux de Perrey témoignait aux trois maires Parent, Charnier et Saint-Roussel malgré certaines divergences de vues entre eux, le montrent nettement. Par contre, dans les communes rurales, la tâche du préfet s'avérait beaucoup plus délicate. L'inéfficacité intellectuelle et même morale de beaucoup de maires constituaient l'un des vices principaux de l'administration municipale sous le Consulat. Cette situation n'était pas l'apanage du département du Rhône : les préfets portaient à peu près tous un témoignage semblable. Les opérations du plébiscite impérial prouvent que beaucoup de maires avaient à peine signer leur nom : dans ces conditions, leur correspondance avec l'administration centrale était lente, insuffisante, découverte de sorte que le préfet éprouvait de grandes difficultés à obtenir les renseignements même les plus simples. Mais quelque soient la négligence et l'incapacité de certains maires, il était obligé de les maintenir en fonction, faute de pouvoir leur trouver des successeurs.

Quels obstacles rencontrait donc le gouvernement pour être forcé de conserver un tel personnel ? on a voulu voir dans l'exclusion de certains partis la cause de ces difficultés. Cette raison semble peu valable parce qu'il est permis de penser que, dans beaucoup de communes rurales, la vie politique était trop peu intense et les partis trop peu tranchés pour que le préfet dut s'adjoindre à prendre le maire dans un camp défini. En réalité, si le recrutement des maires ruraux était si difficile, c'était parce que la plupart des gens désintéressaient des fonctions municipales en raison des ennuis attachés à leur exercice. Par suite des faibles ressources communales, les maires se trouvaient constamment en lutte avec réclamations des citoyens ; on autre le maintien de l'ordre était particulièrement difficile, étant donné la multiplicité des débits ruraux et le brigandage. Beaucoup plus généralement que ne paraissaient le faire créer les rapports du préfet au gouvernement. D'une manière générale, ces fonctions nécessitaient presque une spécialisation complète et étaient trop absorbantes pour ne pas être remunerées. Il existait d'ailleurs très peu d'hommes assez instruits pour les remplir convenablement. Le fait est certain, quelqu'en soit la cause :

(36). J. Bourdon : Administration communale sous le Consulat dans la Revue des Etudes Napoléoniennes, tome V.

1914, pages 289, 304.

(37). Le Conseil Municipal de Lyon fut renouvelé partiellement par décret impérial du 12 mai 1804 (31 mai 1804) : on remplaça les conseillers sortis par tirage au sort, 15 membres furent désignés : Savaron, Lacour propriétaire, Migeon, Rivière et de Varaux, rentiers, Charasson, épicier, Boulard bâtonnier, Ledet la Verrillote, Dacier la Chassagne, Dugat d'Amberieu, Morel Rambion, propriétaire, Frère Jean, propriétaire de manufacture, Henricu et Artaud de la Ferrière, rentiers, Rivière négociant, Denieuse (Arch. dép. 2^e arrêté du préfet).

(38). Les maires semblaient seuls avoir exercé une influence quelconque. Le rôle des adjoints Roussel pour la division du Nord, Rambaud pour celle du Midi, Glize pour celle de l'Ouest fut très efficace.

desorganisation des échelles pendant la Révolution ou départ des hommes capables aux armées. Il devait être lourd de conséquences : dans bien des communes, il fut impossible d'assurer même une marche normale de l'administration. En dehors de très nombreuses irregularités d'importance secondaire, le préfet signalé dans ses lettres au sous-préfet de Villefranche ou au ministre de l'Intérieur des cas beaucoup plus graves d'incurie ou même d'^{égo}hostilité ouverte à l'égard du gouvernement. C'est ainsi que le désordre le plus complet régne dans la commune de Bully : le maire ne rend aucun compte des sommes accordées à titre de dégrevement et de la répartition des cotisations additionnelles affectées aux dépenses de la commune. ⁽³⁸⁾ En juillet an XII, le maire des Ardillats convoque le Conseil Municipal et passe un marché pour l'adjudication des réparations du presbytère sans avoir reçu l'autorisation préfectorale. ⁽³⁹⁾ Dans certaines communes viticoles, comme Ville sur Jarniouze ou Vaux, le maire s'oppose ouvertement aux opérations d'inventaire des vins. Le 20 Messidor an XII (9 juillet 1804), un arrêté préfectoral destitue définitivement de ses fonctions le maire de Chambert Duglay, qui a été traduit devant les tribunaux pour son attitude réprobable à l'égard de la gendarmerie. ⁽⁴⁰⁾ Le 6 fructidor an XIII (24 août 1805), le préfet suspend les maires de Verney et des Ardillats, convaincus d'avoir favorisé avec la complicité du desservant le remplacement illicite d'un concrét. ⁽⁴¹⁾ Les infractions à des dispositions purement politiques sont plus rares mais cependant significatives d'un certain état d'esprit : un arrêté du 9 thermidor an XII (30 juillet 1804) décide la révocation de plusieurs conseillers municipaux des communes de Saint Cy le Château, Frontenac et Darcize pour avoir refusé de prêter serment de fidélité à l'Empereur. ⁽⁴²⁾ Cependant la situation avait du s'améliorer sensiblement depuis l'organisation primitive des municipalités : l'administration centrale s'était progressivement adaptée à cet état de fait et par une centralisation de plus en plus accentuée, en avait atteint la portée. La seule solution efficace aurait été la réunion entre elles des communes peu importantes. Il y avait à cela des avantages certains : le choix du personnel municipal en aurait été grandement facilité et l'équilibre des budgets communaux rendu possible. La question fut posée au moment où l'on travaillait à la réforme des circonscriptions ecclésiastiques. Mais aucune réforme générale ne devait aboutir : il est difficile de préciser les causes de cet échec. Il semble cependant que le gouvernement ait renoncé à ces projets initiaux de peur que l'extension des communes n'affaiblisse les pouvoirs ^{département} des maires ou ne ravive leur désir d'indépendance.

Ces municipalités, dont les faits recèlent si souvent la mauvaise gestion, devaient se trouver en face de problèmes délicats à résoudre concernant soit la liquidation du patrimoine soit les projets gouvernementaux de reconstruction. L'une de leurs premières tâches fut la restauration du culte catholique. Le gouvernement avait

^{égo} (37). Des renseignements intéressants malgré leur généralité sont donnés sur le personnel municipal des communes rurales par J. Baudon, o.c.

^{égo} (38). Arch. dép. 26 K³, copie. Lettres du préfet du Rhône. Lettre du préfet au maire de Bully le 3 fructidor an XII (21 août 1804).

(39). Arch. dép. 26 K³. id. Lettre du préfet au sous-préfet de Villefranche le 6 fructidor (24 août 1804).

(40). Arch. dép. 26 K³. id. Lettre du préfet au sous-préfet le 28 vendémiaire an XIII (21 octobre 1804).

(41). Arch. dép. 26 K³. rapport au conseiller d'Etat chargé du 3 arrondissement de la police (4 brumaire an XII).

(42). Arch. dép. 26 K³. arrêté du préfet du Rhône en date du 20 Messidor an XII (9 juillet 1804).

posé en principe que les Eglises devaient être rendues à leur affectation primitive et que les protestants non aliciés ou à défaut un logement convenable seraient réservés aux curés ou dévoués mais il laissait toute latitude aux municipalités pour déterminer les conditions d'application. À Lyon, la question devait être placée sur le plan départemental et réglée par le préfet, en accord avec le Conseil Général. Dans les autres communes, elle se trouva compliquée du fait de la négligence des municipalités et de l'insuffisance de leurs renances ordinaires, qui ne leur permettaient pas de subvenir aux dépenses occasionnées par les réparations ou l'acquisition des protestants et plus généralement par les nécessités du culte. Les communes durent demander au Corps législatif, un organisme habilité dans ce domaine, l'autorisation de procéder à une imposition extraordinaire, le plus souvent reportée sur plusieurs années à cause des difficultés de recouvrement.⁽⁴⁴⁾

Par son aspect financier, cette question se rattache au problème des budgets municipaux : en dehors de Lyon, qui jouit de conditions tout à fait spéciales, la majorité des communes étaient déficitaires parce que le gouvernement leur assignait des cotisations additionnelles nettement insuffisantes. L'exemple de la Guillotière est particulièrement significatif : le directeur de l'enregistrement dut faire saisir en marsidor an XIII les revenus de la commune parce qu'elle ne pouvait payer la location des bâtiments de la mairie. Pour pallier à cet état de choses, le préfet proposa à l'exemple de Lyon l'établissement d'un octroi dans les communes où s'effectuait un trafic commercial important : à l'origine, cet office devait rencontrer l'opposition des municipalités mais devant les succès de l'expérience lyonnaise, elles finirent par y consentir. Des octrois furent créés notamment à la Croix-Rousse, Givors et Beaujeu : on adopta pour le recouvrement des droits le mode de perception direct ou d'exercice et non celui de la régie, inapplicable à si petite échelle. Cette solution présentait pour les communes des avantages certains puisque à Givors le déficit put être largement comblé et le pouvoir central avait une extension encore plus large du système.⁽⁴⁵⁾ Un autre problème important et d'une portée générale devait être réglé par les municipalités : la réfection des chemins vicinaux, dont l'entretien avait été négligé pendant la période révolutionnaire. Un arrêté du gouvernement en date du 4 thermidor an X (23 juillet 1802) portait que les chemins vicinaux étaient à la charge des communes. Les Conseils Municipaux devaient émettre des vœux pour leur réparation et proposer à cet effet l'organisation qui leur semblait préférable. Pour coordonner les efforts et établir un plan d'ensemble, le préfet fixa par arrêté du 3^e juillet complémentaire an XI (21 septembre 1803) la marche à suivre : il chargeait les maires de discuter avec l'approbation des Conseils Municipaux le détail des travaux, qui ils jugeaient nécessaires et de répartir sur tous les propriétaires et habitants de la commune le nombre des journées indispensables à leur entière exécution.

(44) Des négociations laborieuses furent entreprises par le Conseil Municipal, en accord avec le préfet et le Conseil Général, pour que les avances consenties par la ville de Lyon pour les réparations de la cathédrale et de l'archevêché lui soient remboursées par le biais du département diocésain (Archives dép. Série N. Conseil Général et V.284 : Dépenses diocésaines et dépenses du clergé).

(45) Les ponteurs apportés à la solution de ce problème sont dus au fait que par suite de l'incurie de beaucoup de maires, les demandes d'imposition ne purent être transmises à temps au Corps législatif.

(46) Arch. dép. 2K8. arrêté du préfet du 4 pluvial an XIII (7 mai 1805), du 8 thermidor (27 juillet) et du 14 thermidor (2 août). Le préfet expose ses idées à ce sujet dans une lettre au Ministre de l'Intérieur le 8 messidor an XIII (27 juin 1805). Arch. dép. 26 K5

(47) Arch. dép. 2K6. arrêté du préfet du 3 juillet complémentaire an XI (21 septembre 1803).

Le rôle de répartition, établi proportionnellement à la contribution foncière et mobilière, devait être soumis à l'approbation du sous-préfet. Une fois rendu exécutable, le maire pouvait réquerir individuellement ses administrés de se rendre aux divers lieux déterminés pour effectuer les travaux, qui leur seraient assignés. La prestation personnelle était d'ailleurs remplaçable par une indemnité égale à la valeur des journées. Ainsi s'expliquait l'établissement d'une forme indirecte et malgré son imprévisibilité le système des concès. Dans certains cas urgents, le préfet dut accorder des secours extraordinaires aux communes via les sommes, prémises par le gouvernement pour les modérations ou remises d'impôts.

Malgré tous ces efforts, le préfet devait se heurter à l'inertie des municipalités : bien que ces problèmes presentaient un caractère urgent, des solutions n'intervinrent que lentement et partiellement. L'administration communale apparaît donc comme un mécanisme mal réglé, peu difficile à mettre en mouvement et fréquemment victime de résistances presque immuables, dont les causes échappent à toute action.

II^e Partie. les Problèmes Administratifs

Chapitre I. La Conscription

Le caractère purement national des guerres révolutionnaires avait eu pour conséquence une transformation complète du mode de recrutement de l'armée. Sous l'Ancien Régime, la majorité partie des effectifs était composée d'engagés volontaires et surtout de mercenaires étrangers, enrôlés au début de chaque campagne. Le gouvernement révolutionnaire posa au contraire le principe d'une armée permanente, recrue par appels de classes affectant tous les Français sans distinction. Malgré les résistances, qui elle rencontra, la conscription devait acquérir une importance sans cesse croissante, au fur et à mesure que se développaient les opérations militaires.

Bonaparte, dont toute la politique est orientée vers la création d'une armée puissante lui permettant de réaliser ses ambitions, estimait que "le recrutement était la première et la plus grande affaire de l'Etat". Dès l'entrée en fonctions des préfets, il leur trace une ligne de conduite précise. Peur de demander de porter spécialement leurs efforts vers la solution des problèmes militaires. Par la suite, après la rupture de la paix d'Amiens, ce caractère de la délégation des préfets ne fait que se confirmer et leurs attributions conscriptionnelles s'embrouillent considérablement renforcées. Les deux arrêtés du 18 Thermidor an X (6 août 1802) et 29 Pluviôse an XI (17 septembre 1803) concentrent entre leurs mains et celles des administrations placées directement sous leurs ordres les diverses opérations de répartition, désignation, admission et réforme. Les préfets jouissent d'ailleurs d'une liberté d'action très limitée par le contrôle étroit du pouvoir central : ils doivent envoyer chaque semaine au ministère de la guerre un compte rendu détaillé de la levée en cours, de la disposition des esprits, de la conduite des autorités et des différents obstacles qui ont pu surgir. Le gouvernement se réservait selon ces indications le droit de prendre toutes les mesures, qui il jugerait appropriées. Il ne cachait pas qu'il apprécierait les mérites professionnels des préfets d'après les résultats militaires de leur administration : « C'est le gage le plus certain que vous puissiez lui donner de votre attachement et en même temps le titre le plus assuré pour me tirer de plus en plus de confiance... »⁽¹⁾

Bien que elles aient toujours été primordiales, les attributions préfectorales devaient subir certaines modifications en raison des aménagements successifs apportés au mécanisme des appels. Sur le plan national, la détermination du contingent fut toujours selon les mêmes règles : le Corps législatif fixait le chiffre global des conscrits à incorporer et en assurait la répartition départementale ; sous l'Empire, ce soin fut confié au Sénat mais les modalités de répartition étaient établies par décret impérial. Sur le plan départemental, la politique du gouvernement apparaît indecise, voire même contradictoire : il semble reculer entre deux systèmes de désignation et le choix de l'un ou de l'autre est fonction de l'urgence plus ou moins grande des levées ; c'est à dire en définitive de la situation extérieure. En l'an VIII, la presque totalité des opérations de conscription étaient confiées aux agents

(1) Gustave Vallée : La Conscription dans le département de la Charente (1798-1807). Paris, 1937. in 8°, XXXIII + 706 pages. pages 451 et suivantes.

droit du pouvoir exécutif : préfet, sous-préfets et maires. La loi du 28 floréal an X (18 mai 1802) instituait un régime différent : le gouvernement, s'engageant dans une voie nouvelle, accordait un rôle prépondérant aux assemblées locales. En conséquence, le Conseil Général reçut la mission de fixer à chaque arrondissement le contingent, qui il devait fournir : les conseils d'arrondissement procédaient de même pour les différentes communes de leur ressort. Les pouvoirs de ces assemblées devaient s'avérer d'ailleurs illusques, le décret consulaire n'étant intervenu qu'après la clôture de leurs sessions : toute latitude fut donc laissée au préfet et au sous-préfet pour opérer eux-mêmes cette répartition. L'établissement des listes de conscrits et leur désignation nominative étaient par contre réservés à l'administration communale. Le premier conseil avait estimé dans cet ordre d'idées que les autorités civiles étaient "moins capables d'injustices et moins susceptibles de conception que les militaires, qui ne font que passer" ; le conseil Municipal fut donc chargé de dresser la liste des citoyens de la commune en âge de porter les armes et d'éliminer les individus incapables de servir, sans avoir besoin d'en référer au sous-préfet. Il remplaçait ainsi les juges, trop souvent suspects ou intérêts. Il devait en outre en se basant sur les rôles de contribution signaler l'état de la fortune des conscrits car en cas de réforme, la loi imposait le principe d'une indemnité pécuniaire. Pour le choix des conscrits, contrairement aux anciennes dispositions qui établissaient une méthode uniforme pour toute la France, le Conseil Municipal était laissé entièrement libre de déterminer le procédé, qui il entendait suivre : tirage au sort, désignation individuelle par le libre choix des autorités ou par le vote des intéressés eux-mêmes. Ces différents moyens presentaient tous des inconvénients : celui qui fut le plus généralement adopté dans le département du Rhône fut le tirage au sort, comme il ressort des délibérations du Conseil de recrutement. Enfin, si la loi du 28 floréal s'abstint de prononcer le nom même de remplacement, elle en maintint du moins le principe, à condition que le marché se traite à l'amiable entre conscrits de la même armée. Mais elle modifie complètement le caractère de l'institution. Il n'est plus besoin désormais de justifier d'aucune incapacité physique pas plus que d'une utilité sociale particulière. Le remplacement reprend son caractère de privilège en faveur de la richesse : c'est le Conseil Municipal qui a charge d'accepter ou de refuser les substitutions et dans ce domaine, ses décisions sont sans appel.⁽²⁾.

L'inertie et l'incapacité de la moindre partie des municipalités, qui eurent pour conséquence des retards préjudiciables dans la formation des listes conscriptionnelles, devaient amener le gouvernement à répondre complètement à tel système. L'arrêté du 18 thermidor an X (6 août 1802)⁽³⁾ témoigne de sa volonté de concilier entre les mains de l'administration préfectorale plusieurs attributions dévolues aux assemblées locales. Il supprime en effet le rôle du Conseil Général et des conseils d'arrondissement en matière de répartition des effectifs. Il investit de ce fait le préfet lui-même, qui sera connaitre avec sous-préfets le nombre des conscrits, que leur arrondissement doivent mettre en ligne. Les sous-préfets agissent de même pour les communes, placées dans leur cadre administratif. De leur côté, les Conseils Municipaux perdent une partie des pouvoirs, que leur conférait la loi du 28 floréal. En ce qui concerne la visite des inscrits, les municipalités ont toujours le droit d'

(2) G. Vallet, o.c., pages 249 et sq.

(3) Cet arrêté, dont la copie se trouve aux Archives départementales 1R¹. Guerre et Affaires Militaires. Décrets et instructions ministrielles, a été étudié par G. Vallet, o.c., pages 258 et sq.

approuver leurs demandes, de faire examiner les réclamations et de se prononcer sur leur sort. Mais elles ne pourront statuer définitivement. Toutes leurs décisions doivent être confirmées par un organisme nouveau, unique pour tout le département⁽⁴⁾: composé du préfet, Bureaux de Pury, d'un officier de recrutement et du commandant de la gendarmerie Blanchard, il brandit souverainement en malice de congés provisoires délivrés par les Conseils Municipaux et se prononce sur les réclamations des comités prétendant avoir été mal à propos jugés capables de servir. Si les municipalités se voient ainsi obligées d'abandonner une partie essentielle de leurs prérogatives, elles conservent le droit de choisir le mode de désignation, qui leur semble le plus favorable. Mais leur liberté d'action est singulièrement restreinte: il leur est défendu d'adopter la méthode de l'âge, aussi bien que la voie du scrutin public ouvert entre les comités à la manière des levées de 1792. Restent deux alternatives possibles: la désignation arbitraire, difficilement justifiable et le tirage au sort, qui par là même se brouille en origine d'obligation. De toute façon, la présentation par le soin des municipalités n'interviendra que comme un appoint dans la formation du contingent local. L'article spécifie que les comités, domiciliés dans la commune, ont le droit strict de faire entre eux tous les arrangements qu'ils jugent convenables pour fournir l'effectif demandé. Au cas où l'accord ne pourrait se produire, on se résignerait à une désignation d'officier, d'après la méthode adoptée à l'avance par le Conseil Municipal. Les substitutions sont ainsi autorisées sur une échelle beaucoup plus large que précédemment et toute facilité est accordée pour le remplacement, qui garde toujours le même caractère.

Une innovation essentielle devait être apportée par l'article du 18 Thermidor: la création des comités supplémentaires. Par la loi du 28 Floréal an X, le consulat n'imposait à la nation qu'une charge particulièrement faible mais il entendait que le contingent soit intégralement incorporé. Très vite cependant par l'expérience, Bonaparte prend toutes précautions contre les insoumissions possibles. L'institution des comités supplémentaires lui en donne pratiquement les moyens. Sont englobés dans cette catégorie les individus de mauvaise foi, qui ont simulé des maladies ou infirmités, les recrues absentes de leurs communes qui ne se sont pas faits représenter aux réunions de désignation, les comités qui sont mal établis n'ont pas répondu à l'appel ou ont été jugés provisoirement incapables de servir par les autorités municipales. "Ces variétés différentes étaient également inscrites sur une liste spéciale, distincte du tableau des combattants appelés normalement au titre de l'active ou de la réserve". À ces comités, il était pratiquement refusé toute chance d'échapper à l'incorporation ou de se voir affectés dans la réserve. Ils étaient astreints à servir de suite en entrant dans les cadres de l'armée. Les recrues choisies pour l'active gagnent d'ailleurs fort peu à cette innovation: leur charge militaire n'en est nullement amoindrie. Classés sur une liste spéciale, les hommes du supplément ne participent pas à la formation du contingent ordinaire. Dans l'esprit du Premier Consul, ils constituent seulement une ressource complémentaire au complément des effectifs, chaque fois que l'occasion s'en présente. Cette institution devait être particulièrement utile au préfet du Rhône puisqu'il lui permit de compenser à plusieurs reprises les vides

(4). Archives départ. 10 R¹. registre des opérations du Conseil de Recrutement (classes IX et X)

$\left\{ \begin{array}{l} 10 R^2 \\ 10 R^3 \end{array} \right.$	- id -	(classes XI et XII)
		(classe XIII)

causes par les descriptions : si elle dormait la possibilité d'assurer l'effectif numérique imposé au département, elle entraînait en revanche une baisse nette de la qualité du contingent.

Celles sont les dispositions de toute nature qui régleront la réquisition des deux classes des armes XI et XII. Le gouvernement devait les modifier et les compléter lors de l'appel des classes XI et XII. Il semble encore hésiter à prendre nettement position et à accorder la plénitude des pouvoirs à l'administration centrale car malgré les avantages que procure, l'on fait à ses yeux un tel système, il n'offrait pas assez de garanties à l'opinion publique. Ce souci de menagements devait amener le gouvernement à adopter une politique peu cohérente d'expéditions et de demi-mesures. La loi du 6 floréal an XI (26 avril 1803), qui décrétait l'incorporation des 2 classes, semblait revenir sur les termes de l'article du 18 thermidor et reconnaissait implicitement au conseil général et aux conseils d'arrondissement le droit de répartir le contingent départemental et aux municipalités celle de donner la liste des combattants. Mais destiné à fixer les modalités d'application de cette loi, l'arrêté complémentaire du 29 fructidor (⁽⁵⁾ 17 septembre 1803) y apportait en réalité des modifications sensibles et même sur certains points, se trouvait en contradiction formelle avec elle. Le rôle militaire des assemblées locales, sans être officiellement contesté, voit sa portée singulièrement réduite. Si à la réception de l'arrêté, le Conseil Général n'a pas encore affecté à chaque arrondissement le contingent qui lui revient, le préfet y pourvoira dans un délai de huit jours : le même principe est adopté pour les conseils d'arrondissement et leur mission sera remplie par le sous-préfet. Avec de pareilles combinaisons, leur rôle peut pratiquement se réduire à rien. Il suffit que la question soit posée dans l'intervalle des sessions car on ne prévoit même pas qu'on puisse alors procéder à des convocations extraordinaires. Le cas où il était présenté exceptionnellement au cours de l'ant et la solution de fait, qui fut alors adoptée, prend un caractère légal. Le pouvoir exercé y juge plus pratique et plus conforme au principe d'autorité de confier la répartition du contingent à ses propres agents. L'expérience avait d'autre part démontré la négligence et la partialité scandaleux de trop nombreuses municipalités. Le gouvernement s'efforce de prévenir les abus de ce genre : aussi refuse-t-il aux conseils Municipaux toute liberté d'action. Il ne leur laisse pas en principe le droit de choisir les combattants mais ils doivent délivrer sous la tutelle étroite de l'administration préfectorale, qui fixe l'ordre et la date des leurs séances. Dans chaque commune ou réunion intercommunale, le préfet se fait représenter par un délégué de son choix, qui preside les travaux, en fixe l'organisation et se prononce sur toutes les contestations, sauf appel au préfet ou au conseil de recrutement. L'arrêté du 29 fructidor change donc assez profondément l'économie générale de la loi du 6 floréal an XI. Il précise en outre les modalités d'une innovation importante : l'institution de la liste du supplément. Chaque classe mobilisable est astreinte à fournir, outre sa contribution normale, un nombre d'hommes égal au quart de l'effectif assigné pour l'année active. Jointe aux combattants déclarés supplémentaires, ils servent à former ce qui on appelle "le supplément", corps distinct du contingent ordinaire et qui est destiné

(5) G. Vallois, o.c., pages 306 à 311.

(6). On retrouve une allusion à ce rôle des assemblées locales dans les registres des séances du conseil du 2 arrondissement communal de Lyon (Arch. dépôts. Série N). Lors de la session du 1 germinal an XII (22 Mars 1804), le Conseil émet le vœu que le Conseil Général fixe dans sa prochaine session la répartition du contingent de chacun des deux arrondissements pour qui il puisse lui-même en faire la répartition entre les communes pour sa session du 5 floréal (26 avril).

à remplacer les conscrits désaillants, pour quelque motif que ce soit.

Ainsi l'appel des classes XI et XII est placé sous le double signe d'une aggravation des charges imposées à la nation et de l'omnipotence masquée mais réelle des représentants du pouvoir exécutif en matière de conscription. Celle dernière tendance servira de base au mécanisme de la première levée impériale. Procédant toujours de la même manière, le gouvernement décide d'abord par le texte législatif du 3 Germinal an XIII (24 mars 1803), qui dicte l'incorporation de la classe XIII, que la distribution du contingent sera confiée aux assemblées locales. Puis, par un décret ⁽⁷⁾ arbitraire, le décret du 8 nivôse an XIII (29 décembre 1804) établit le monopole du préfet en ce qui concerne la répartition. Il vise à étendre les attributions militaires de l'administration centrale et à concentrer entre ses mains tous les détails de la conscription. Lors de la levée précédente, le rôle des conseils municipaux avait été déjà restreint mais il gardait une certaine importance. La nouvelle organisation va réduire à néant leurs prérogatives. Les sous-préfets sont officiellement investis de tout ce qui concerne la confection des listes de recrutement. La rédaction des nouvelles listes cantonales, prévues par le décret, leur incombe. Les maires prépareront la tâche, rempliront dans leurs communes une première liste élémentaire : à cela s'ajoutent leurs attributions. S'ils siègent à la commission chargée d'établir avec le sous-préfet les tableaux conscriptionnels, ils n'exercent aucune influence réelle : seuls les officiers de recrutement prennent une part active aux travaux. Le décret impérial inaugure une expérience intéressante : la substitution de la commune à la commune en tant qu'unité de conscription. Depuis sa création, c'était par communes que s'élaboraient les états des recrues et que se pratiquaient la visite et le choix des conscrits. Cette méthode présentait de graves inconvénients. Un trop grand nombre de communes obligait à multiplier les centres de désignation. Le contrôle de l'administration centrale perdait une grande partie de son efficacité. En concentrant toutes les opérations de recrutement aux chefs-lieux de cantons, le mécanisme de la conscription se trouvait notablement simplifié et il devait en résulter, à défaut d'un rendement meilleur, une surveillance plus facile et une exécution plus rapide des ordres.

Ces diverses dispositions ne constituent qu'un schéma général. Leur application et leurs résultats devaient varier sensiblement selon les départements. Le contingent lui-même n'était pas réparti uniformément. À l'origine, la répartition se faisait seulement en fonction de la population. L'opération était d'une simplicité mathématique : on divisait le nombre des français par le chiffre des conscrits à incorporer et la distribution départementale se réalisait alors sur la base du quotient obtenu. Sous des apparences trompeuses d'impartialité et de justice rigoureuse, cette méthode risquait d'aller à l'encontre du but visé. Si il importait sans doute de maintenir la population comme élément principal d'estimation, le gouvernement consultatif comprit qu'il fallait envisager des facteurs nouveaux : notamment la situation économique des départements et les résistances plus ou moins fortes des populations à la conscription. La conséquence d'une telle attitude devait être d'apporter des différences sensibles entre les effectifs assignés

(7). G. Vallois, o. c., pages 466 et sq.

(8). Le décret impérial omît volontairement de préciser leurs attributions.

aux diverses régions.

La levée des classes IX et X affectait 120.000 français, chiffre partagé par moitié entre chaque classe : ces 60.000 hommes se subdivisaient en 2 fractions distinctes de 30.000 combattants : active et réserve. Le contingent applicable au département du Rhône s'élevait à 1350 hommes, répartis ainsi : 854 pour l'arrondissement de Lyon et 496 pour celui de Villefranche. Le rapport des conscrits incorporés au chiffre global de population est particulièrement faible : 1 pour 279 habitants. Le Rhône jouit d'un traitement de faveur par comparaison à d'autres départements. Le pourcentage était dans l'Yonne de 1 à 97, dans le Puy-de-Dôme de 1 à 114, dans la Haute-Loire de 1 à 108, dans la Seine de 1 à 29. La moyenne générale se placant autour de 1 à 138. Pour leur permettre de procéder aux opérations prévues par la loi, le préfet convoqua coordinairement les conseils Municipaux des 2 arrondissements par arrêté du 24 fructidor an X (11 septembre 1802). Leurs séances devaient s'échelonner du 10 vendémiaire (2 octobre) au 10 brumaire (1er novembre 1802). 3572 conscrits furent ainsi portés sur les listes communales soit presque l'ensemble des recrues incorporées. Sur ce nombre, en dehors de ceux qui furent éliminés par tirage au sort, une proportion importante devait être déclarée incapable par le conseil de recrutement. Le chiffre exact peut donner lieu à des contestations : alors que les registres et délibérations du Conseil signalent 940 cas, Hargemilliers dans le "Compte général de la Conscription" estime qu'il dépasse sensiblement 1000. Quoiqu'il en soit, la pourcentage des réformes doit se placer entre 30 et 35 pour cent. De ces cas assez divers d'exemption étaient prevus. Le mariage, pourvu qu'il ait été contracté avant le 23 nivôse an VI (12 janvier 1798) permet d'échapper à l'incorporation mais cette condition de date, maintenue à chaque appel, devait redoubler d'armes en annulant le nombre des bénéficiaires. Les infirmités physiques, si elles n'assurent pas l'abandon de la réforme définitive, sont un moyen efficace pour obtenir un service temporaire. Le Conseil de recrutement possède en effet le droit d'admettre à l'armée suivante certaines recrues pourvu que l'on ne remarque dans leur conduite "ni de fraude" ; les conscrits prétendant à la réforme doivent présenter à l'appui de leurs déclances des certificats médicaux ou à défaut une attestation de leurs municipalités justifiant la réalité de leurs infirmités. Les maladies scrofuleuses, le tumeur, la phlyctie, la gaïeté générale, la myopie, la surdité, la déformité des jambes voire même de simples blemishes sont les causes les plus fréquentes de réformes. Mais plus peut-être que les maladies, le défaut de taille est responsable de la forte proportion des exemptions car le minimum légal avait été fixé à 5 pieds soit 1 mètre 625. Malgré ce règlement, le ministère de la guerre fait part au préfet des plaintes formulées par certains officiers par ce que beaucoup de conscrits des classes IX et X, qui leur avaient été envoyés, retrouvaient l'état de ravin à cause de leurs infirmités et de l'inaptitude de leurs tailles. La responsabilité de ces faits revient à l'administration préfectorale qui, sans se soucier de la qualité des conscrits, cherche à remédier aux désertions et veut à tout prix renouveler le co

(9). Archives départementales, 2 K⁵, registre des arrêtés du préfet du Rhône, période du 10 fructidor an X au 17 mai 1802, arrêté du 24 fructidor an X (11 septembre 1802).

(10). A. A. Hargemilliers. Compte général de la conscription, publié d'après le manuscrit original avec une introduction et des notes. Thèse complémentaire de G. Vallée, Paris, 1937, in 2°, XXXVII + 133 pages.

(11). Archives départementales, 10 R¹, registre des délibérations du Conseil de Recrutement (classes IX et X).

(12). Les conclusions de G. Vallée, o.c., pages 358 et sq., sont confirmées par l'étude des séances du Conseil (A.D.R., 10 R¹).

(13). Arch. dép., 1 R¹, Guerre et affaires militaires : décrets et instructions ministrielles, circulaire du Ministère de la Guerre

tingent numérique assigné au département. L'insoumission prend en effet des proportions inquiétantes dans le Rhône et spécialement dans les communes rurales de l'avondissement de Villefranche, très avancées et trop éloignées des grands centres. Cette mauvaise volonté est d'autant plus remarquable que le sacrifice imposé était très modeste : pris de 1300 conscrits valides resteraient dans leurs foyers. Au départ du contingent, 900 recrues se présentent sur 1350 appels. La proportion des réfugiés est donc dès l'origine de 34 pour cent ; elle s'accroît encore lors des clôtures puisque 734 conscrits seulement purent officiellement incorporer soit 53 pour cent de l'effectif.⁽¹⁴⁾ Le ministre de la Guerre demanda alors au préfet de prendre les mesures les plus énergiques pour faire face à cette situation. Les conscrits en retard pour rejoindre leur corps ou ceux qui ont été portés sur les listes de supplément ne doivent plus être dirigés comme précédemment sur les dépôts coloniaux mais conduits vers l'unité, au recrutement de laquelle leur arrondissement est affecté. Les officiers recruteurs sont chargés de dénoncer au préfet avant le 1^{er} fructidor an XI (19 août 1803) tout conscrit qui n'aura pas rejoint ou qui n'aura pas fait admettre un suppléant. Le préfet est tenu de les déclarer réfugiés et de les poursuivre conformément à la loi pour les faire condamner à l'amende de 1500 francs, privée pour les cas de désertion. En outre, un arrêté cumulatif du 10 prairial an XI (30 mai 1803) autorisait les préfets à employer la voie des garnisons contre les parents de réfugiés, convaincus d'avoir favorisé la désobéissance de leurs fils.⁽¹⁵⁾ Il ne semble pas que cette mesure ait trouvé application dans le département du Rhône. Bureaux de Pusy ne cache pas ses répugnances à utiliser une telle méthode qui ouvre, selon lui, la porte à je ne sais combien de discordes, d'ingrédients et même de réclamations fondées.⁽¹⁶⁾ Plus tard, le gouvernement devra accorder l'amnistie aux conscrits des classes IX et X en état de désertion et non jugés définitivement pour qui ils rejoignent leurs corps.⁽¹⁷⁾

De telles dispositions s'avèrent inefficaces puisque la liquidation du contingent n'était pas encore intervenue lors de l'appel des classes XI et XII. Cette levée, comme la précédente, rencontra des obstacles difficilement surmontables et malgré les efforts de l'administration préfectorale, aucun amélioration notable n'est à constater. Le préfet en rejette la responsabilité sur le mode de recrutement lui-même qui il estime vicieux. Il fait remarquer que sans de nouvelles décisions du gouvernement, le contingent ne pourra pas encore être réuni en totalité. Ses craintes étaient pleinement justifiées car l'insoumission devait garder la même ampleur les effectifs demandés au département du Rhône sur les années XI et XII tant pour l'active que pour la réserve, constituaient un sacrifice analogue à celui de la précédente. Le contingent normal, également reparti entre les deux classes, était de 1100 conscrits dont 732 pour l'avondissement de Lyon. Pour le supplément d'un quart, prévu par la loi, la sous-préfecture de Lyon devait fournir 184 hommes et celle de Villefranche 92. Un arrêté préfectoral du 8 Brumaire an XII (31 octobre 1803), précisait les

(14) Hargenwiller, o.c. pages 48 et 56.

(15). Ces différentes mesures sont analysées dans une circulaire du ministre de la Guerre aux préfets en date du 13 prairial an XI - 2 juin 1803 (Arch. dép. 1R¹ - Guerre et Affaires Militaires - décrets et instructions ministérielles).

(16). Arch. dép. Série M. Police Générale (livre de documents manuscrits an IX - 1806) - rapport au Conseiller d'Etat chargé du 3^e arrondissement de la police générale de l'Empire pour le trimestre germinal. Février-mars an XIII.

(17). Arch. dép. 127 R¹ - Amnistie des réfugiés. circulaire du Ministre de la Guerre. 15 Frimaire an XI (7 décembre 1803)

(18) Arch. dép. 2K⁶. registres des arrêts du préfet du Rhône - arrêté du 2 Brumaire an XII (24 octobre 1803).

(19) Arch. dép. 2K⁶.

id.

8 Brumaire an XII (31 octobre 1803).

diverses modalités d'application. Les 3 divisions de Lyon étaient réunies pour la formation de leur contingent et les opérations de désignation confiées aux maires et à défaut aux adjoints ou aux membres du conseil Municipal. Les communes de Vaise, La Croix-Rousse et la Guillotière devaient opérer séparément. Les autres communes étaient réunies par justice de paix et les commissions, composées de maires et d'adjoints, étaient habilitées pour procéder dans ce cadre à la formation et pour déterminer le mode de désignation. Conformément aux instructions gouvernementales, l'administration préfectorale exerça un contrôle très strict sur leurs travaux : le préfet délégué des communes choisit généralement parmi les conseillers de préfecture, les membres du Conseil Général et des collèges électoraux du département ou d'arrondissements, à effet d'assister aux opérations de chaque réunion de commune et de ces dernières.

(20) 8350 recrues furent ainsi portées sur les listes conscriptionnelles : sur ce nombre, 1750 furent reconnues incapables au service. Bien que la taïble exigée ait été abaissée à 1^{er} 59. Des consignes strictes avaient été données aux commissions de désignation et au Conseil de recrutement pour que les irrégularités antérieures ne se reproduisent plus. Toute précaution avait été prise par les autorités et pour assurer dans la mesure du possible le départ intégral du contingent incapable ; cependant, devant la carence de 250 conscrits sur 550 désignés pour l'armée active, le préfet dut décider, dès le 28 vendémiaire an XII (13 Mars 1804) que toute personne de supplément devait rentrer de suite en activité de service.

(21) Cet appel complémentaire s'avéra même insuffisant et le 16 germinal (6 avril), un certain nombre de conscrits faisant partie du bataillon de réserve furent versés dans l'active. Le déchet fut considérable : 800 conscrits étaient présents au départ du contingent et 583 seulement auraient rejoint leur corps et auraient été effectivement incorporés. Le pourcentage des réfractaires était encore plus fort que pour les classes IX et X : près de 60 pour cent contre 47.

(22) La résistance à la conscription prit même dans certaines communes le caractère d'une insubordination collective : à Villefranche et Saint-Cyr-le-Châtel, des bagarres permirent d'amacher des mains de la gendarmerie plusieurs dizaines. De tels actes étaient symptomatiques de l'impopularité croissante du service militaire auprès des populations rurales.

C'eût là une des causes profondes et permanentes de l'échec de la conscription dans le département du Rhône. Le préfet constata pour l'appel de la classe XII la résistance d'un tel état d'esprit : « Dans l'arrondissement de Lyon, la levée s'exécute encore parfaitement bien mais la presque totalité des recrues de l'arrondissement de Villefranche ont rompu la chaîne ou restent dans le pays ». En donnant aux opérations de recrutement une base cantonale, le gouvernement pensait que l'administration préfectorale pourrait pallier au moins en partie à ces difficultés.

(20) L'arrêté préfectoral du 22 Brumaire an XII (14 novembre 1803) désignait les commissaires suivants : à Lyon, Dacier achassagne, membre du collège du Rhône, à Vaise et à La Croix-Rousse, Cériziat et Fay salomonay membres du même collège, à la Guillotière, Comat du collège d'arrondissement de Lyon, à Villefranche Dechavanne, conseiller de préfecture, à Beaucou Janson, conseiller d'arrondissement. L'arrêté procédait à de telles nominations pour toutes les réunions de communes de l'arrondissement de Lyon.

(21) Ces chiffres sont donnés par Hargenville, o.c., pages 18 et 29.

(22) Arch. dép. 2K⁷, registres des arrêtés du préfet du Rhône, arrêté du 28 vendémiaire an XII, (13 mars 1804)

(23) id. arrêté du 16 germinal (6 Avril). Dans ses attendus, il indique que parmi les conscrits faisant partie des premiers détachements, il n'est arrivé dans les corps indiqués que 441 hommes et qu'il reste à faire 259. Cet arrêté ne devait pas donner les résultats exacts : le 1^{er} mai (31 Mai) le préfet décida que les conscrits du 1/4 de supplément de réserve seraient versés dans l'active.

(24) Hargenville, o.c., pages 48 et 57.

(25) 1^{er} mai 1804 (31 Mai 1804) et le 13 vendémiaire an XIII (5 octobre 1804)

. Les résultats ne furent guère encourageants. Pourtant l'effectif demandé au département n'était pas considérable : 588 conscrits dont 394 pour l'anondissement de Lyon.⁽²⁶⁾ Alors que dans beaucoup de régions on constate une aggrégation progressive du pardeau conscriptionnel, cet effet donnait une légère amélioration. La répartition des contingents se faisait entre les divers cantons sur la base de la population générale. Un arrêté préfectoral du 25 pluviose an XIII stipulait que $\frac{12}{100}$ pris sur la population d'un canton fournit un conscrit, en observant que la fraction supérieure à la moitié serait prise pour un entier. 2147 conscrits furent portés sur les listes, proportion notablement plus forte que pour les classes précédentes, ce qui est sans doute dû à un recensement plus exact. Sur ce nombre, 703 furent délivrés par tirage au sort et 854 réformés. Hargenville évalue à 466 l'effectif incorporé.⁽²⁷⁾ Cette constatation est confirmée par les arrêtés préfectoraux, qui signalent l'existence de 267 réfractaires dont 175 pour le seul anondissement de Villefranche, pourtant deux fois moins peuplé. À Lyon, la force rencontra peu de résistances puisque le nombre des déserteurs s'élève seulement à 22. Les zones où l'inobéissance prit la plus grande ampleur furent les cantons essentiellement ruraux ou trop isolés pour que l'action des autorités puisse s'exercer avec efficacité. L'estimation donnée par les services de la préfecture est certainement exacte et cet aveu est d'autant plus remarquable qu'ils auraient tout intérêt à dissimuler une vérité aussi défavorable.

Il ne semble pas pourtant que le préfet soit responsable d'une telle situation : peut-être a-t-il montré dans son administration trop d'indulgence mais il faut remarquer à sa charge qu'il disposait de moyens de repression purement pécuniaires c'est à dire d'une efficacité limitée à un petit nombre de cas. L'échec de la conscription est dû en réalité à la mentalité des populations, découragées par la nouveauté d'un système, dont elles ne comprenaient pas la nécessité. Le préfet pouvait apaiser certaines difficultés, améliorer sur certains points le mécanisme du recrutement ; cependant son action ne pouvait avoir qu'une portée restreinte. Pour faire cesser toutes les protestations, il aurait fallu une transformation complète de l'opinion publique mais ce résultat ne pouvait être obtenu en quelques armées : ce n'est que lentement et non sans accès que elle se réalisera.

(26) Arch. dép. 2^e K 8 arrêté du préfet du 8 pluviose an XIII (28 janvier 1805)

(27) Arch. dép. 2^e K 8 arrêté du préfet du 25 pluviose an XIII (14 février 1805)

(28) Hargenville, o.c. page 56.

(29) 2 listes de réfractaires furent publiées par arrêtés préfectoraux du 23 Prairial an XIII (17 juin 1805) et du 23 Thermidor (11 août 1805). Elles permettent de définir les cantons où l'inobéissance prit la plus grande ampleur. La répartition des déserteurs est la suivante : dans l'anondissement de Lyon, 4 à Saint Genis Laval, 7 à Neuville, 3 à Limonest, 6 à Monast, 10 à Sainte Colombe, 7 à Givors, 9 à Saint Symphorien sur Coise, 6 à Saint Laurent de Chamousset, 7 à l'Aïre soleil 9 à Vaugneray ; dans l'anondissement de Villefranche, 38 à Chilly, 30 à Saint Nizier d'Auzergues, 22 à Montlouis, 21 à Beaufeu, 18 à Tarare, 12 à Belley et à Villefranche, 14 au Bois d'Oingt et 6 à Arse.

Tableau des résultats de la conscription.

Nombre des conscrits

	portés sur les listes	appelés	réformés	partis	réellement incorporés	réfractaires	taux de réfractaires
classe IX et X	8572	1350	1000 environ	900	734	616	47%
classe XI et XII	3350	1376	1750	800	583	793	60% environ
classe XIII	2147	588	854	-	321	267	55%

Chapitre II : les Finances

L'expérience révolutionnaire s'était soldée dans le domaine financier par un échec complet : le désordre était si généralisé que les impôts mal répartis n'étaient recouvrés qu'avec une énorme difficulté et tout en pesant lourdement sur la population, n'apportaient à l'Etat que des ressources limitées, insuffisantes pour combler un déficit, que les circonstances extérieures contribuaient à aggraver chaque année. Le Directoire comprit que cette situation était due en partie à une organisation défectueuse : il s'efforça d'y remédier en prenant des mesures destinées à apporter plus d'ordre et de régularité dans l'administration. L'établissement des roles des contributions directes avait été confié, par la Constituante aux municipalités, qui les répartissaient arbitrairement et avec une lenteur voulue : ce fut une erreur grave de sa part de donner d'une opération aussi importante des anciennes, qui furent si souvent preuve d'incurie et qui précisément avaient le plus d'intérêt à ce que la rentabilité des impôts se fit mal. Le Directoire avait alors créé l'agence des contributions directes, composée de commissaires du gouvernement et investie des mêmes attributions. Quant à la perception des impôts, elle avait été mise par la Constituante en adjudication annuelle dans chaque commune, le fonds étant centralisé par des receveurs élus du district. Cette méthode, qui avait pour conséquence des variations constantes dans la composition du personnel, est en grande partie responsable de la mauvaise rentabilité des impositions. Le Directoire lui substitua une organisation plus stable, étroitement rattachée au pouvoir central : elle comprenait un receveur général dans chaque département et des préposés aux recettes, nommés par le gouvernement et chargés de recueillir les perceptions communales.

I : La Répartition des Impôts

Ces dispositions, excellentes en elles-mêmes, ne devraient pas répondre aux expériences qui on avait fondues sur elles. L'agence des contributions se révéla impuissante à réprimer le désordre parce qu'elle était composée non de fonctionnaires spéciaux mais de commissaires auprès des administrations municipales, agents politiques instables, sans compétence et dépourvus de tout intérêt à la bonne marche du service qui leur était confié. La composition des roles n'éprouva presque aucune amélioration : le retard était si grand qu'il n'était possible de percevoir les impôts qu'une ou plusieurs années après leur établissement. La situation de l'agence était telle que le Directoire se proposa de la supprimer et décida que les roles de l'an VIII seraient simplement recopies sur ceux de l'an VII, on rendit la transcription aux municipalités. Les principes qui avaient été à la base de sa création étaient pourtant susceptibles de donner des résultats secondo. Le Consulat devait les reprendre et créer un organisme similaire par la loi du 3 brumaire an VIII (24 novembre 1799). La direction du recouvrement des impositions directes. Elle comprenait dans le département du Rhône un directeur, un inspecteur et six contrôleurs : elle était chargée uniquement de la formation des matrices des roles et de leur expédition. ⁽¹⁾ Cette tâche était facilitée par le travail préalable des répartiteurs, nommés par le préfet pour l'arrondissement de Lyon et par le sous-préfet pour celui de Villefranche et

(1) Marcel Marion. Histoire financière de la France depuis 1715. Tome IV. 1797-1818. La fin de la Révolution. Le consulat et l'Empire. La libération du territoire. Paris. 1925. in8 (X1 + 435 pages). pages 177 et sq.

choisis généralement parmi les contribuables fonciers les plus imposés des communes : ils devaient conjointement avec le maire, l'adjoint et un contributeur des contributions dresser les matrices sommaires, qui étaient centralisées et rendues définitives par l'approbation de la direction générale. Cet organisme se prononçait en outre sur les réclama-⁽²⁾tions des particuliers et des communes tendant à obtenir la décharge de leurs impositions : il n'avait qu'un rôle consultatif mais le plus souvent, le conseil de préfecture confirmait définitivement ces propositions. Cette loi présentait l'avantage de substituer des fonctionnaires guidés par une idée unique et dépendants du ministère des Finances à des corps électifs, sans autorité ni direction : l'ordre succédait à l'anarchie. Sans doute les abus ne disparaissent pas immédiatement ; le conseil général du Rhône devait insister encore sur les vices de la répartition mais un résultat important peut être obtenu : à partir de l'an IX, le recouvrement commença l'année même à laquelle les contributions appartenaien.

II La Perception des Impôts.

Dans le domaine de la perception des impôts, le gouvernement consulaire devait diviser l'administration en plusieurs groupes distincts et étroitement spécialisés. Dans le cadre départemental, un payeur du trésor public ayant sous ses ordres un préposé, était chargé de pourvoir aux frais occasionnés par les troupes stationnées ou de passage dans la division militaire et de régler toutes les questions concernant les dépenses civiles à la charge du gouvernement et les arrérages de la dette publique⁽³⁾. La perception des impôts proprement dits était confiée au receveur général du département comme sous le Directoire mais des modifications furent apportées à ce système. Le gouvernement pensa que le recouvrement une fois assuré par la régularité et l'exacitudo de la collecte des droits, il devenait possible d'obtenir des receveurs des avances sur des rentes certaines : il fallait à cet effet leur faire souscrire des réceptions, payables chaque mois, que l'Etat pourrait espérer. La sécurité n'était assurée que si il existait un moyen de garantir le paiement de ces réceptions à leur échéance. La solution, qui fut adoptée et qui constitue la seule partie nouvelle d'un système entièrement emprunté aux expériences anciennes, était de faire venir aux receveurs généraux un ouvrage en numéraire égal au moins au dixième de la contribution foncière à recouvrir. Ce cautionnement avait l'avantage de garantir la régularité de leur administration et l'exécution de leurs obligations. Il devait être étendu aux receveurs particuliers d'arrondissements chargés de centraliser les perceptions communales. À Lyon, l'organisation se trouvait compliquée par le partage de la commune en divisions administratives⁽⁴⁾ : 3 arrondissements furent créés. L'un groupant la division du Nord et la Croix-Rousse, l'autre la division du Midi et la Guillotière, le troisième la division de l'Ouest et l'Ainé ; les receveurs de ces différents groupes étaient placés sous le contrôle direct du receveur particulier de la ville de Lyon. À l'échelon communal, le recouvrement des contributions fut d'abord assuré par des percepteurs non spécialisés, dont la nomination était réservée au préfet. Mais l'état catholique de la comptabilité sous le Directoire, l'absence de direction avaient introduit chez eux des habitudes de discorde et de con-

(2) Arch. dep. 28 K². Copie. Lettre du préfet du Rhône (an XII-1804). Finances. Lettre du 20 pluviose an XII (10 février 1804), aux maires du département.

(3) Arch. dep. 28 K². registre des arrêtés du préfet. L'arrêté du 25 floréal an XII (15 mai 1804) concerne la prestation de service de Guerdon, nommé payeur du trésor public dans la 19^e division.

(4) Arch. dep. 28 K⁵. arrêté préfectoral du 23 fructidor an X (10 septembre 1802) portant nomination des divers receveurs parti-

cussion, qui devaient se prolonger malgré tous les efforts de l'administration centrale. L'institution d'inspecteurs généraux du trésor public ne parvint à elle seule pour disparaître un mal si profond. Les abus étaient si graves et si nombreux que des plaintes continues parvenaient au projet sur la gestion des percepteurs. Pour les faire cesser, il fallait réformer le système à la base et substituer à un personnel de rencontre des fonctionnaires spécialisés, disposant des cautionnements, qui répondent de leur conduite. La création de recueurs particuliers nommés par le premier consul dans les communes où les rôles disparaient 15.000 francs constituait un premier pas dans ce sens. La plupart des projets demandaient que cette mesure soit généralisée. La loi du 5 ventôse an XIII (25 février 1804) entrait dans cette voie en mettant tous les percepteurs des contributions directes à la nomination du gouvernement. Il était spécifié qu'il y en aurait un pour chaque commune importante, les réunions de communes restant autorisées pourvu que leurs rôles ne soient pas supérieurs à 30.000 francs. Le traitement des percepteurs était assuré par un pourcentage de 5 centimes par franc sur leur recouvrement. En même temps, était exigé d'eux un cautionnement en numéraire égal au douzième du principal des 4 contributions directes, dont la perception leur était confiée. Les droits de l'impôt, d'enregistrement et les patentes formaient un groupe d'impositions distinctes, dont un organisme particulier, la direction des domaines et de l'enregistrement composé d'un directeur et de 19 recueurs dans le département du Rhône, effectuait le recouvrement.⁽⁵⁾

Sur ces différentes parties de l'administration financière, entièrement indépendantes les unes des autres, le projet n'accordait qu'un contrôle indirect. En matière de répartition, son rôle apparaît assez limité : il chercha avant tout à simplifier le mécanisme : par arrêté du 5 floréal an XIII (25 avril 1805), il réorganisa l'organisation très complexe existant dans la commune de Lyon et décida qu'au 1 vendémiaire an XIV (23 septembre 1805), il serait procédé à la répartition en une seule des 3 matrices de rôles des contributions, celle-matrice unique étant divisée en 3 sections, une par arrondissement de recettes. En ce qui concerne le recouvrement des impôts, ses prérogatives furent sensiblement réduites par la loi du 5 ventôse an XII : il devait seulement vérifier si les percepteurs désignés par le gouvernement remplissaient les conditions de cautionnement et dans le cas contraire, procéder à des nominations provisoires, sous réserve de l'approbation ministérielle. Son action ne s'appliquait donc qu'à certains points de détail et par conséquent ne pouvait que avoir qu'une portée limitée.

III : Le Budget Départemental

Le projet était par contre investi d'une mission financière importante et d'un caractère très différent : l'ordonnancement des dépenses départementales. Ce budget était alimenté par le produit des centimes additionnels assignés par le gouvernement à cet ordre de dépenses et fixés d'une manière permanente.⁽⁶⁾ Sans doute était-il voté par le Conseil Général mais l'expérience devait montrer que le projet conservait une entière liberté d'action

(5). L'étude de la perception des impôts, envisagée d'un point de vue général, a été faite par M. Marion, o.c. pages 177 et 209.

(6) Archives dep. 2K 8°, arrêté du projet du 5 floréal an XIII (25 avril 1805).

(7). Les centimes additionnels, affectés au budget départemental, se montaient en général à 12 : ce n'est seulement pour l'an XII qu'ils furent portés à 12 1/4, augmentation qui peut être considérée comme négligeable.

et ne se préoccupait pas de suivre rigoureusement les décisions de cette assemblée. On constata des différences profondes entre les projets présentés par le Conseil Général et l'état des sommes réellement acquittées par l'administration centrale. Le Budget départemental comprenait plusieurs groupes de dépenses, pour lesquelles la loi fixait un certain maximum que le préfet ne devait pas théoriquement dépasser. En fait, toute latitude lui était laissée pour procéder à des aménagements entre les diverses catégories, pourvu que les dépenses totales n'excèdent pas le produit des contributions. C'était l'une des causes principales des divergences de vues entre le préfet et le Conseil Général, cette assemblée demandant que les sommes restant disponibles ne soient utilisées que pour un même ordre de dépenses. Le cas se présente pour le Budget de l'an XI : le Conseil Général avait voté un crédit de 42.888 francs, destiné à couvrir les frais du culte et d'autres objets secondaires. Mais le préfet, s'appuyant sur les dispositions de la loi, qui ne prévoyait pas leur introduction dans le cadre des dépenses variables, affecta les sommes votées aux dépenses des prisons. Celles-ci gavaient lourdement le Budget départemental puisque elles portaient sur 453.827 francs et absorbent ainsi près de la moitié des recettes. Elles déparaient largement le maximum autorisé ; cependant le préfet faisait observer qu'elles ne pouvoient être réduites sans inconvenients. Il fallait par conséquent leur consacrer des fonds, normalement assignés à d'autres catégories. C'est ainsi que le préfet ne put disposer que de 66.000 francs pour indemniser les hospices de l'entretien des enfants boursiers, bien que la loi lui en accordait 90.000. Parmi les autres dépenses à la charge du département, il faut citer les frais des bureaux de la préfecture : ils s'élevaient à 73.150 francs, répartis ainsi :

{	dépenses de la préfecture	traitements des employés (préfet, secrétaire général, conseillers de préfecture, personnel des bureaux)	34.462 ⁺
		frais de Bureau et d'impression	22.343
		Payer de la préfecture	6.484
		classement des archives	5.050
		frais du Conseil Général et des conseils d'ordonnancement	600

dépenses de la sous-préfecture (traitements du personnel, location et frais de Bureau) 4.200

~~73.149⁺~~

Les dépenses de l'Instruction publique et des tribunaux ne portaient que sur des sommes minimales. Le chiffre global des dépenses ordonnancées par le préfet soit 371.936 francs ne couvraient même pas le produit des centimes additionnels évalué à 362.380 francs. L'excédent était mis à la disposition du gouvernement, qu'il utilisait pour des fins générales. La réalisation d'une telle politique de stricte économie, conforme aux instructions ministerielles, fut l'une des préoccupations constantes de Bureau de Puy : lors de l'établissement du Budget de l'an XII⁽⁸⁾, il devait restreindre singulièrement les exigences du Conseil Général, qui aurait abouti à la création d'un déficit de 143.000 francs. Il refusa d'ordonner les crédits de 82.600 francs prévus pour la contribution du département aux dépenses diocésaines du culte et modifia sensiblement sur certains points la répartition

(8). Série N. registre des délibérations du Conseil Général concerné à la session extraordinaire de l'an XI et à celle de l'an XII. rapport du 28 Germinal an XII (18 avril 1804) cf. tableau N° 1.

(9). Archives départementales, série M - pièces annexes aux délibérations du Conseil Général (an VIII - 1805).

(10). Arch. dép. Série M - pièces annexes pour la session de l'an XII. Dans une circulaire aux projets en date du 30 Vendémiaire an XII, le Ministre de l'Intérieur recommande au Conseil Général d'examiner avec soin chaque nature de dépenses variables, de manière que le total général n'excède point le maximum réglé mais ne l'atteigne pas, si il est possible^{*}.

(11). Série N. Conseil Général. rapport du 13 Floréal an XIII (3 mai 1805)

(42)

des sommes, telle qu'elle avait été votée par l'assemblée. Tout en lui donnant partiellement satisfaction par la réduction des dépenses des prisons à 135.900 francs, il ne put cependant affecter que 74.000 francs pour les secours aux hospices. Ces frais étaient encore si lourds que l'administration centrale était obligée d'y consacrer entièrement les sommes votées pour d'autres objets tels que les dépenses de l'instruction publique et de la Chambre de commerce ou de tribunaux certains catégories, comme les dépenses des tribunaux, pour leur affecter le fonds ainsi rendus disponibles. En ce qui concerne les dépenses administratives, peu de modifications sont à signaler, le projet n'ayant pas accepté la gratification de 12.000 francs qui lui avait été allouée. Le budget définitif accusait comme précédent un excédent de recettes d'une valeur de 11.000 francs.

L'attitude du projet devait amener le Conseil Général à recon sider le problème sous un angle nouveau : les projets, qui il presenta pour l'an XIII et l'an XIV, témoignent de sa volonté de réaliser l'équilibre du budget, même au prix d'une forte compression des dépenses. Ainsi les voeux du gouvernement trouvaient une application stricte dans le département du Rhône : au fur et à mesure que les contributions pesaient plus lourdement sur les populations et apportaient à l'Etat des ressources croissantes, les dépenses départementales se trouvaient réduites dans les limites édictées par la loi. Elles n'affectaient d'ailleurs qu'une faible partie des impositions, représentant seulement 12 centimes additionnels au principal des contributions foncière et mobiles soit environ un dixième de leur montant.

IV. Les Contributions Directes.

La détermination de ces contributions était réservée au gouvernement. L'administration départementale se bornant à les répartir entre les 8 arrondissements et ensuite entre les différentes communes. Le principal établi à partir de l'an XI et uniformément fixé à 2.100.000 francs pour la contribution foncière dont 1.483.737 francs pour l'arrondissement de Lyon et à 559.000 francs pour les contributions mobiles, somptuaire et personnelle. On constate par contre une augmentation progressive des centimes additionnels, comme dès l'an XII. Le gouvernement avait initialement établi leur montant à 18 centimes pour le fonds de non valeur, 4 pour les traitements fixes et 12 pour les dépenses variables du département et des arrondissements. Mais la rupture de la paix d'Amiens devait oblige le projet, en accord avec le Conseil Général, à décider une imposition extraordinaire de 10 centimes ⁽⁴³⁾ sur les 4 contributions, aussi bien en principal qu'en centimes additionnels, ce qui équivaut à 12 centimes ⁽⁴³⁾ sur le principal seulement. La progression est encore plus sensible pour les contributions de l'an XIV : le nombre des centimes passe à 32 $\frac{3}{8}$ pour la contribution foncière, dont 10 pour les frais de guerre, 2 pour le fonds de non valeur, 3 $\frac{3}{4}$ pour les traitements fixes, ce qui représente une légère diminution sur les années précédentes, 12 $\frac{1}{4}$ pour les dépenses variables, 1 $\frac{1}{2}$ pour les frais d'avantage et d'expertise nécessaires à l'établissement du cadastre et 2 $\frac{7}{8}$ pour les frais du culte et d'autres objets d'utilité publique tels que la réfection des canaux ou la construction de ponts. Pour la contribution mobile, la répartition est sensiblement différente : les dépenses de guerre n'y sont pas incluses de même que

(42). Série N. Conseil Général. rapports présentés aux différentes sessions sur les contributions.

(43) Arch. dép. 2 K⁶. arrêté du projet du 19 Brumaire an XII (11 novembre 1803)

(44). Série N. Conseil Général. rapport du 11 Floréal an XIII (1 mai 1805)

. Les frais d'apportage et les cotumes affectés au fonds de non valeur s'élèvent à 10. Le montant global des impositions avait donc une courbe régulièrement ascendante : 3.737.620 francs pour l'an XI. 3.439.000 pour les ans XII et XIII. 3.445.600 pour l'an XIV.

Il ne semble pas que le département du Rhône, qui avait beaucoup souffert des événements révolutionnaires, ait été réellement capable de faire face à une imposition aussi lourde : le Conseil Général et le préfet lui-même insisteront souvent auprès du gouvernement sur la nécessité de faire cesser une telle surcharge. Cette situation est due en particulier mode même de répartition des impôts : la contribution foncière était encore établie selon les principes posés par la Constituante : cette assemblée avait pris pour base la population de chaque département et la quotité d'impôts directs et indirects, qui il payait alors, comme si ces deux éléments lui avaient donné une notion exacte de leur richesse. Or les anciennes provinces étaient très inégalement imposées : plusieurs ne payaient point les vingt-ièmes, quelquesunes supportaient tout le poids de la gabelle, alors que d'autres étaient atteintes très légèrement. Cette méthode de répartition, vicieuse dès l'origine, toucha particulièrement le Rhône, qui se vit imposer "l'on de toute proportion" avec d'autres départements, grâce auxquels les provinces du Lyonnais et du Beaujolais étaient déjà surchargées. La quotité de la contribution partiale était en l'an IX de 7 francs, 53 dans le Rhône contre 6 dans l'Ardèche, 4.13 dans l'Ain, 5.74 dans l'Isère, 5.50 dans le Doubs.

(15) Le gouvernement dut ramener le principal de 2.232.000 francs à 2.100.000. Cependant les demandes de réduction, présentées au Conseil de préfecture par les communes ou même par les particuliers sont très nombreuses ; les dégréments accordés par le gouvernement apparaissent proportionnellement assez faibles : 132.000 francs pour l'an XI, répartis entre les deux arrondissements au marché fixe de leurs impositions soit 33.843 francs pour l'arrondissement de Villefranche et 93.157 pour celui de Lyon.

(16) La surcharge est encore plus nette pour la contribution mobilière. Le Conseil Général fait observer qu'elle n'est paient dans le Rhône en rapport avec les départements voisins et notamment avec l'Ain, dont les 9 arrondissements payent une somme de 133.300 francs, tandis que le seul arrondissement de Villefranche, pourtant quatre fois moins peuplé et étendu, est imposé pour 141.750 francs. La perception de cette contribution dans les communes rurales était si difficile qu'il fut nécessaire de recourir à des procédés formellement contraires à l'esprit de la loi. Le but de cette imposition était de frapper les revenus, que ne pouvait atteindre la foncière c'est à dire l'industrie, les rentes et plus généralement, tout ce qui ne derive pas directement de la propriété immobilière. La seule base autorisée pour sa répartition est la valeur locative. Dès l'origine, le système se trouva fausse, par la volonté du gouvernement de faire supporter une grande partie de cette charge aux communes rurales. On commença par en affecter à Lyon une certaine quotité, dans un rapport quelconque avec les loyers. On reporta ensuite le surplus sur les communes, sans s'informer si cela était dans la

(15). Vominac, préfet du Rhône : "Description physique et politique du département du Rhône", Lyon an IX, in 12° de 9 pages. Il y a peut-être dans ces données une certaine part d'exagération mais dans l'ensemble, elles comportent des précisions dont la vérité semble certaine.

(16). Série M. pièces annexes aux délibérations du conseil Général (session de l'an XII), rapport du préfet.

(17). Série N. délibérations du Conseil Général - rapport du 11 floréal an XIII (1 mai 1805) sur la surcharge des communes rurales pour la contribution mobilière.

(44)

même proportion que pour cette ville. Or dans les communes purement agricoles, il n'est point de valeur locative réelle : tous les logements, tous les meubles de vigneron au fermier sont uniformes. Il en résulte qu'il ne fut pas possible d'assainir la contribution mobilière autrement qu'en addition à la foncière, ce qui est contraire au mode indiqué pour base de répartition et en opposition avec l'esprit même de la loi. Le Conseil Général demanda à plusieurs reprises des dégréments, que le gouvernement accorda partiellement. Sur le fonds de non valeur de l'an X, une somme de 69.236 francs était prévue pour faire face aux cotés inécurables de la contribution mobilière. La quote-part assignée à chaque commune par le conseil d'arrondissement devait être répartie ~~entre~~ par le maire et l'adjoint, en accord avec le Conseil Municipal, entre les propriétaires y ayant droit, compte tenu de leurs possibilités et des pertes, qui ils avaient pu éprouver. Pour l'an XI, plus de quatre-vingt communes de l'arrondissement de Villefranche protestèrent contre le caractère excessif de leurs impositions et dans la seule ville de Lyon, les recenseurs particuliers furent autorisés à signer des ordonnances de décharge pour 22.900 francs. (49)

Le recouvrement des autres contributions directes devait rencontrer les mêmes difficultés, quoiqu'à une échelle plus réduite. Le Conseil Général fit l'écho de certaines doléances sur les vices de la répartition des patentnes et des impôts sur les portes et fenêtres : il les prétend assis sur une base erronée : c'est à dire sur une population de 100.000 habitants, alors que les derniers recensements faits avec exactitude montrent que elle ne dépasse pas 90.000 à Lyon. Il propose une diminution d' $\frac{1}{5}$ sur ces deux impositions, ce qui représenterait un dégrément de 70.000 francs sur chacune d'elles. Ces réclamations apparaissent excessives et témoignent d'une certaine mauvaise volonté. Le gouvernement ne devait d'ailleurs pas en tenir compte : il accorda seulement pour l'an XII une réduction de 7.710 francs sur la contribution des portes et fenêtres, ce qui en portait le montant à 301.900 francs et décida que les propriétaires de manufactures ne seraient désormais taxés que pour les fenêtres de leur habitation personnelle ; ce qui impliquait aussi une diminution sensible.

Dans les protestations du Conseil Général contre la surcharge des impositions subie par le Rhône, il faut nécessairement tenir compte d'une certaine part d'exasération, dictée par le souci de montrer les intérêts particuliers du département. Il n'en reste pas moins vrai et le fait est général que les contributions directes, encore mal réparties malgré les progrès accomplis depuis le début du Consulat, étaient trop lourdement et trop ponctuellement recouvertes pour faire face aux besoins urgents du ~~de~~ gouvernement. La résorption de l'arriéré des impositions antérieures à l'an IX s'avéra presque impossible. Le véritable remède à ce mal aurait été une diminution sérieuse des charges imposées au pays, qui excédaient nettement ses possibilités. (50)

(48). Arch. dép. registre des arrêtés du préfet du Rhône - 2K⁵, arrêté du 19 Floréal an XI (9 Mai 1803)

(49). Arch. dép. arrêté du préfet du 28 Germinal an XII. (18 avril 1804)

(50). Série N. conseil général. session de l'an XII. rapport du 23 Germinal (13 avril 1804)

(51) Arch. dép. Série M. pièces annexes aux délibérations du Conseil Général pour la session de l'an XII : rapport du préfet sur les contributions.

(52). M. Marion, o.c., p. 197 et sq.

V: Les Contributions indirectes et l'Octroi

Le seul moyen d'y parvenir était de demander une partie des ressources nécessaires aux contributions indirectes, inconsidérément supprimées sous la Révolution par une assemblée, trop portée à confondre l'usage avec les abus déjà craindre impossibles des taxes sur la consommation, qui ne sont pas vocatives. L'opinion publique elle-même était revenue en partie de ses prétentions depuis que la preuve avait été faite que sans elles, on ne pouvait équilibrer un budget, si l'on n'avait pas recours à des impositions directes cerasantes.

Le Directoire avait tenté un premier essai encore timide en rétablissant l'octroi à Paris et dans certaines communes, sous réserve qu'elles seraient laissées entièrement libres d'appliquer cette mesure suivant leurs besoins. Le gouvernement, compréhendant l'intérêt d'une telle politique, en poursuivit la réalisation et décida que le rétablissement de l'octroi aurait un caractère obligatoire dans toutes les villes où les revenus des hospices civils étaient insuffisants. Prévoyant les résistances de l'inertie des municipalités, il donna tout pouvoir à l'administration centrale des départements pour substituer aux communes désobéissantes. À Lyon, qui se relevait lentement de ses ruines, les finances communales étaient dans une situation grave : pour répondre à des besoins immenses, on ne disposait que de ressources très limitées ; l'application des décisions consulaires apparaissait comme une nécessité inéluctable : dès juillet 1800, la perception des droits est rendue effective. Mais le problème déborde le cadre purement local ; Lyon fut choisie pour ainsi dire comme terrain d'expérience, ce qui explique l'absence de ligne de conduite nettement définie et les divers ébauchements dans l'organisation de l'octroi. Le gouvernement cherchait une méthode de recouvrement satisfaisante avant de donner au système une extension plus générale.⁽²³⁾

En principe, l'octroi relevait du Conseil Municipal, qui devait déterminer le mode d'exploitation, fixer les tarifs, arrêter les règlements et recevoir éventuellement les commissions des candidats. En fait, son rôle était limité puisque toutes ces décisions ne sont exécutoires qu'après approbation du préfet, l'administration centrale n'agissant d'ailleurs que conformément aux directives ministrielles. Les intérêts mis en jeu par la question de l'octroi avaient un caractère trop général pour que le gouvernement confie cette mission à une assemblée locale. Dès l'origine, il lui enlève toute initiative : il impose le système de perception par une régie intérieure, qui présentait à ses yeux le plus d'avantages. La municipalité, qui désirait l'affirmation des droits, refusa de se prêter aux négociations et le préfet Vominaud dut traiter sans son concours avec la compagnie Ricard, consortium de capitalistes lyonnais dont la gestion s'avéra excellente : le Bail devait être cependant cassé en juillet 1801 (août 1801) sous des protestations lacrymantes de malversation, parce qu'il avait été conclu en dehors de toute adjudication. On sent que le gouvernement n'a pas encore de doctrine précise, qui il procède non au hasard mais sans plan arrêté, par rebouches successives. La situation se modifie lorsque le conseiller d'Etat François de Nantes prend en main l'administration des octrois. La constitution d'une nouvelle régie le 1^{er} juillet 1802 (22 mars 1803) s'inspire des 3 principes essentiels qui il avait posés : retour au système de la régie intérieure, adjudication publique, insertion dans le Bail d'une clause de résiliation. La société

(23). C'est l'idée essentielle qui se dégage de la thèse de André Cotté : La Régie intérieure de l'octroi de Lyon (5 juillet 1800 - 21 mars 1807). Paris, 1937, in 8°. XXI + 490 pages; cette étude traite dans ses moindres détails les divers pro. Bemis que paraît l'octroi.

(46)

était composé de deux adjudicataires Daroste et Tonard, qui ne semblaient avoir été que des piéte. nommés, destinés à dormir à l'entreprise une certaine apparence d'honorabilité : ces administrateurs réels étaient les deux négociants Rose et Sabonadière et le caissier général Vacancy. Ils s'engageaient à prêter un cautionnement en immeubles, comme garantie de la régularité de leur administration et choisissaient comme répondant Bigot mais le problème se trouva compliqué par le fait qu'il avait été inscrit sur la liste des émigrés et que ses biens avaient été placés sous séquestre. La question n'était pas encore résolue lorsque Bureau de Peug fut appelé à la préfecture du Rhône. Par arrêté du 19 vendémiaire an XI (⁽²⁴⁾ 11 octobre 1802), il devait refuser le cautionnement de la Régie et décider qu'elle serait déchue de ses droits, si dans un délai d'un mois elle n'offrait pas de garanties valables. Cependant Bigot parvint à prouver qu'il avait obtenu sa radiation de la liste des émigrés et que ses revenus nets, basés sur un capital de 340.000 francs, dépassaient largement ~~la~~ 15.000 francs imposés par le règlement : la mesure fut donc rapportée le 20 pluviôse (⁽²⁴⁾ 9 février 1803). Dans l'intervalle, la Régie s'était désagrégee : Tonard, qui s'était déjà séparé de Sabonadière et Vacancy à cause de leur insécurité notoire et qui ne voulait pas se rendre complice des erreurs de Rose, essaya de s'en dégager et d'obtenir la résiliation de son contrat de société. Rose lui-même se débarassa de Vacancy. Puisqu'il apprit les abus, aucun des deux hommes n'osait faire confiance à l'autre. Malgré ces difficultés intercives, le Conseil Municipal confia à la Régie la perception d'une taxe additionnelle d'1 franc par hectolitre de vin, destinée à donner une haute paye à la garnison. Le 18 messidor an XI (⁽²⁵⁾ 7 juillet 1803), il lui accorda le recouvrement de nouveaux droits, qui devaient permettre l'effacement du vainqueur au gouvernement. Ces décisions peuvent paraître imprudentes car l'administration de la Régie "constituait un véritable labyrinthe de coquinerie". Rose pour faire face à ses obligations eut recours à un procédé, qui favorisait l'esroquerie. Le caissier ledet versa en son nom à titre d'avances à la commune les fonds de la caisse de transit, où étaient déposées les consignations des commerçants et qui pourtant devait rester entièrement indépendante. Devant cette situation, le préfet prit la décision de nommer lui-même le caissier de transit, qui administrerait désormais au nom de la commune et d'informer des poursuites judiciaires contre la Régie. Cette entreprise vit son crédit déjà déclenchant ruinié par celle affaire. Ce qui était plus grave encore, c'est que elle ne put remplir les engagements financiers du Budget d'adjudication : elle devait encore à la commune 150.000 francs. Le préfet, en accord avec le conseiller d'Etat François prononça le 20 messidor an XI (⁽²⁶⁾ 9 juillet 1803) la résiliation du bail et institua un régime provisoire de recouvrement direct, par la ville en orientant une direction générale, confiée vraisemblablement au maire de la division du Midi Saint-Roussel. Malgré l'irrégularité de la gestion et le relâchement de la surveillance, qui avait permis à la fraude de se développer largement, l'expérience avait donné de meilleurs résultats et apporté à la commune des ressources cumulées supérieures à un million. Le mode de recouvrement lui-même ne pouvait être remis en question parce qu'il avait été appliquée dans de mauvaises conditions par des individus sans scrupules. Tenant compte aux voeux du Conseil Municipal, le gouvernement décida de revenir à l'ancien système.

(24) Arch. dep. 2K5, arrêté du préfet du 19 vendémiaire an XI (11 octobre 1802) et du 20 pluviôse (9 février 1803)

(25) Arch. dep. 2K5, arrêté du préfet du 25 pluviôse an XI (14 février 1803), homologuant le vœu du Conseil Municipal.

(26) Arch. dep. 28K¹, Lettre du préfet du Rhône (an VIII - 1800). Finance. Lettre au ministre des Finances du 22 pluviôse an XII (12 février 1803).

(27) - Arch. dep. 2K5, arrêté du préfet du 20 messidor an XI (9 juillet 1803)

et la Régie de l'octroi fut mise en adjudication. Bigot presenta une demande de subrogation à la compagnie Darcet et Sonard pour la continuation du bail, offrant de garantir à la commune 1.900.000 francs par an. Cette proposition fut acceptée, à condition qu'il payât l'avancé du par la Régie : il forma à cet effet une société pour l'exploitation de l'octroi avec Guille, qui il désigna comme son fonds de pouvoir mais en gérant au XII^e (mars 1804). Il se retira Guille alors, en déposant un nouveau cautionnement, d'être placé seul à la tête de la Régie. La reorganisation des services de l'octroi fut complète : elle permit de mettre un terme au désordre, qui créait un "climat" favorable à la fraude. La direction administrative fut confiée à un spécialiste Allemann, le commissaire du gouvernement Chouly, dont l'attitude avait paru suspecte lors de l'affaire Ledet, fut remplacé par Chappel Vangel, qui jouissait de la confiance du préfet et de la municipalité. Conformément aux instructions ministrielles, 3 inspecteurs furent désignés pour surveiller toutes les opérations de perception et vérifier la gestion des contrôles. Les résultats excellents, qui furent ainsi obtenus, ameneront le préfet à revenir sur ses années antérieures et à rendre à la Régie la nomination du caissier débrouillet et la responsabilité de cette caisse. L'administration de Guille ne souleva aucune difficulté et fut maintenue en exercice pour une durée de 2 ans après expiration du bail. Grâce à une augmentation des droits consentis par le préfet, la Régie put porter le bénéfice annuel de la commune à 2.000.000 de francs.

En raison de son développement sans cesse croissant, l'octroi perdit son caractère primitif d'institution de bienfaisance et de renoucement, qui l'apporta à la ville de Lyon. Qui permettent non seulement de faire face aux besoins de l'octroi mais encore d'équilibrer le budget général. Le succès de son administration devait même rendre possible la suppression de la contribution mobilière et personnelle et son remplacement par une taxe additionnelle : le gouvernement avait tout intérêt à substituer à des renoucements hypothétiques et coûteux une simple perception, dont les résultats étaient certains et faciles à obtenir. La preuve était faite que malgré certaines résistances, les contributions indirectes étaient d'un rendement bien supérieur aux impôts directs. Le gouvernement n'osa pas cependant rompre complètement avec le dogme révolutionnaire, sans avoir éprouvé l'opinion et préparé les moyens d'assurer leur perception. En l'an XII, l'expérience fut évidemment : la loi du 5 ventôse institua au profit de l'Etat un droit de 0,40 sur le vin, la bière et les eaux de vie et de 0,16 sur le cidre. Le recouvrement de ces "Droits Réunis" fut confié à la Régie de l'octroi, moyennant un pourcentage de 1% sur les recettes. Ce n'était encore qu'un début timide, un contre-avis dans la pensée du gouvernement "viendrait de ranger plus tard toutes les impositions indirectes".

Les idées du conseiller d'Etat François avaient prévalu : le 28 ventôse (19 mars), elles devaient trouver leur complète réalisation dans un décret, qui retirait l'administration de l'octroi aux municipalités pour la confier au département des Droits Réunis et la placer sous le contrôle étroit du ministère des Finances. À Lyon, elles purent être appliquées à la lettre par le préfet dont le rôle semble à être borné à l'exécution stricte et intelligente des ordres qui il recevait.

(28) 2^e arrêté du préfet du 28 Brumaire an XII. (10 novembre 1803)

(29) Minoret : "La Contribution personnelle et mobilière pendant la Révolution", Paris, 1900, in 8°, 7714 pages, page 685

(30) Arch. dép. 2^e K⁶, arrêté du préfet du 28 fructidor an XI. (16 septembre 1803) cf. tableau N° 2.

(31) Arch. dép. 2^e K³. Lettres du préfet du Rhône : Bureau de l'Intérieur. Lettres du directeur général de l'administration des droits réunis, ayant le département de l'octroi en date du 4 et du 18 Fructidor an XII. (22 août et 5 septembre 1804)

Aussi bien dans le domaine des contributions directes que dans celui de l'odotroï, le gouvernement communal avait progressivement réduit les attributions primitives du projet et des assemblées locales pour confier à l'administration financière une indépendance complète. Rejetant les principes révolutionnaires, il confia la répartition et la perception des impôts non aux intérêts eux-mêmes mais à des fonctionnaires spécialisés, placés sous le contrôle exclusif du pouvoir central. Si les abus et les difficultés de recouvrement ne disparaissent pas immédiatement, des progrès sensibles peuvent être réalisés grâce à cette intégration progressive des pouvoirs financiers dans le cadre de l'administration générale.

Tableau N° 1. Le Budget départemental de l'an XI.

Designation des dépenses.	Sommes votées par le Conseil Général	Sommes ordonnancées par le projet.
dépenses de la préfecture et de la sous-préfecture.	68.500	73.149.
dépenses extraordinaire et imprévues.	6.000	2.965.
ingénieur des mines et vérification des poids et mesures.	3.000	2.440
Conseil de Commerce	4.000	1.666
Secours pour les enfants trouvés	90.000	66.000
Dépenses des prisons et dépôts	107.400	153.827
Dépenses de l'Ecole Centrale, de la Bibliothèque et du Jardin Botanique	13.400	7.116.
Traitements du professeur spécial de dessin	néant	3.000
Menus des dépenses des tribunaux.	8.520	2.180.
Culte diocésain	12.838	néant.
Dépenses pour divers objets secondaires	30.050	néant.
Total:	343.708f.	311.936f.
Produit des cotisations additionnelles ..	362.830f.	362.830f.
Excedent de recettes.	19.122f.	50.894f.

Tableau N° 2. Tarif des marchandises soumises à l'odotroï.

Objets.	1 ^e Boissons.	vin de France vin étranger. caux de vie et liqueurs. Bière raisins, sauf chasselas et muscat. 5 centimes par Kilo.	78. par hectolitre. 12 7 8 5 centimes par Kilo.	3 ^e Combustibles
	2 ^e Comestibles	Bœufs vaches veaux moutons, Bœufs, chevres agneaux chevreaux porcs. viande à la main et grasse viande pochée	par tête 15f. " 11 " 2,50 " 1,20 " 0,60 " 0,25 " 5 par Kilo. 0f. 10 " 0,15.	4 ^e Fourrages.
				{ pain et luyenne 5 cent. le myriagramme paille 1 cent. " avoine 0,25 l'hectolitre.

Chapitre III. Les Cultes

À la fin de l'an X, la situation religieuse restait très confuse dans le département du Rhône. Les troubles de la Révolution avaient eu un caractère particulier de violence dans une ville, que les partis extrêmes s'étaient disputée et avaient tour à tour dominée. L'annonce même de la pacification concordataire n'avait pas réussi à apaiser les esprits : elle avait plutôt exacerbé les rivalités internes au sein des deux fractions de catholiques, des deux clergés non-juré et juré⁽¹⁾.

Les vénérables n'avaient pas d'organisation hiérarchique officielle : ils étaient dirigés en fait par un conseil de vicaires généraux, qui avait tenté la résistance contre toutes les innovations religieuses. Leur animateur l'invalide d'un caractère absolu et de convictions royalistes ardentées avait refusé de prêter serment de fidélité à la Constitution constitutionnelle et avec une exécution dans leur grange. Les prêtres "clandestins" étaient les plus nombreux car à cette époque, il semblait encore difficile de séparer monarchie et catholicisme⁽²⁾. Ils donnaient lieu en plusieurs occasions à ce qu'on les accusât de refuser d'absoudre les acquireurs de biens nationaux, à moins d'une restitution préalable et de dénoncer aux autres la défense de la patrie. Ils se justifiaient de cette inculpation et prétendaient que leur refus de communion n'avait d'autre motif que la loi permettant le divorce⁽³⁾. Le problème était en réalité beaucoup plus complexe : il s'agissait de savoir si les serments imposés par les autorités civiles étaient conformes ou non aux principes de l'orthodoxie catholique. Un certain nombre de prêtres vénérables, quoique n'ayant jamais transigé avec le schisme, étaient priés aux obligations imposées par le gouvernement car ils devraient avant tout rendre possible l'exercice du culte dans le plus bref délai. Les fidèles eux-mêmes se divisaient entre les deux groupes et ce fractionnement aurait pu être préjudiciable à la cause vénérable si le même dessous n'avait pas régné dans le clergé constitutionnel. Les réfractaires de nombreux prêtres, qui avaient d'abord accepté la Constitution civile, avaient nettement affaibli cette partie du clergé : elle gardait néanmoins de fortes positions dans le diocèse et notamment à Lyon où lui appartenait le curé de Saint-Paul, Saint-Just, Saint-Polycarpe et surtout Saint-Nizier, dont le curé Renaud faisait figure de chefmilitant. Mais les réfractaires lui disputaient les Eglises, condamnaient son activité : la direction des fidèles semblait leur échapper, d'autant plus que depuis la démission de l'évêque Primal, elle souffrait d'une véritable crise d'autorité. Il est difficile de préciser exactement le nombre des fidèles devant le catholicisme constitutionnel mais si l'on en juge par les nominations de curés et desservants après le Concordat, ils formaient à peine le tiers de la population⁽⁴⁾.

Le Concordat devait créer une Eglise, où les deux fractions du clergé viendraient se fondre dans une organisation unique. Le principe était simple mais son application allait poser des problèmes particulièrement délicats à résoudre. Les difficultés venaient moins des répugnances à accepter le régime nouveau que du partage des situations nouvelles.

(1) André Labeyrie : *Napoléon et le Saint-Siège (1801-1808) : l'ambassade du cardinal Fesch à Rome*. Paris 1935. XXXVIII + 626 pages.

Le chapitre II consacré à l'évêque et cardinal comporte toute une étude de la situation du diocèse de Lyon et des efforts de Fesch pour réaliser l'application des principes concordataires (pages 86 à 129).

(2). Charlety : *L'établissement du concordat à Lyon* dans *La Revue d'histoire de Lyon : Etudes, documents, bibliographie* publié sous la direction de Charlety, tome IV, Lyon, 1905.

Il était facile de faire abandonner aux uns et aux autres leur indépendance : il le fit beaucoup moins d'obtenir une réconciliation sincère dans une répartition équitable.

Cette tâche devait être confiée à un administrateur provisoire du diocèse, l'évêque de Chambly de Montrond. Ce choix ne fut pas heureux : le prélat commet la grave erreur de s'appuyer exclusivement sur la fraction insérémentiste. Il laisse se prolonger l'ancien Conseil, dont il partageait les conceptions d'incompatibilité à l'égard des constitutionnels. Faisant l'opposé même du concordat, il exigea des prêtres assermentés une retraction formelle et la condamnation de leurs propres conduites pendant la Révolution. Une telle attitude suscita une violente opposition de leur part. La confusion et le désordre subsistaient, accentués encore par le désaccord entre le prélat et de Montrond sur l'organisation des circonscriptions ecclésiastiques. La mission de l'administrateur provisoire avait abouti à une impasse : les autorités civiles réclamaient son départ et insistaient sur une nomination rapide de l'archevêque. Le commissaire de police Dubois déclarait que "la paix religieuse ne pouvait être rendue que par un autre ministre que de Montrond". Son témoignage est confirmé par Bureaux de Pusy lui-même : le prélat constate que "le concordat n'a été dans le département qu'en exécution imparfaite, les prêtres y sont toujours divisés : aucune commune n'a de pasteur nommé par l'évêque et confirmé par le gouvernement".⁽³⁾

Bonaparte comprit la nécessité de pallier à la situation délicate et inquiétante du diocèse de Lyon : pour réaliser l'unité religieuse encore une fois compromise, le choix d'une personnalité liée à l'écart des luttes de la Révolution s'imposait. Ce qui était peut-être plus important encore, c'était le rétablissement d'une coopération étroite entre les autorités civiles et ecclésiastiques. Leur désaccord avait été la raison principale pour laquelle l'application du concordat était restée jusqu'à cette morte. La nomination de Fesch le 19 Thermidor an X (29 juillet 1802) procédait de cette double préoccupation.

Le nouvel archevêque ne devait pas se rendre immédiatement dans son diocèse : il resta plusieurs mois à Paris dans le dessein d'apprécier exactement ce que le gouvernement consultatif admettrait ou tolérerait dans l'organisation ecclésiastique et peut-être avec cette arrière-pensée que la situation s'éloignerait quelque peu en son absence. Sa tâche devait être facilitée par l'action du prélat, dont le passé et les origines répondent de son adhésion à la politique de rapprochement et d'union du clergé. Catholique aussi bien par traditions familiales que par convictions personnelles, il mit tout en œuvre pour que le concordat soit appliqué intégralement, mais dans la mesure de ce qu'il convenait strictement aux directives gouvernementales, il ne put pas satisfaire toutes les exigences de Fesch : il entretint cependant avec lui d'éaises relations et leur entente fut complète sur deux points essentiels : assurer rapidement la restauration des édifices cultuels et opérer la réconciliation des deux clergés.

Sans doute, le cardinal Fesch malgré les avertissements de Bonaparte et la défiance formellement exprimée par lui à l'égard des insérémentistes, prit parti dès le début de son activité contre les constitutionnels "non retractés". Mais il ne

(3) André Labricelle, o.c., pages 91 et 94.

(4) Bonaparte lui reprocha à plusieurs reprises son attitude : « Je vois avec peine, continuait-il, que vous croisez les constitutionnels, vous ne les traitez pas de la même manière que les anti-constitutionnels. Cependant les uns sont bien plus vos amis et ceux de l'Etat qu'une partie des autres » (Labricelle, o.c., page 99).

commit pas les mêmes erreurs que de Merimville. Le lendemain de son arrivée à Lyon, il reçut les fonctionnaires du département et le discours, qui il prononça à cette occasion, constitue tout un programme de conciliation : « Le Concordat, dit-il notamment, n'est le triomphe d'aucun parti. N'accusons que le malheur des temps des dissensions religieuses, qui nous ont affligés et la charité reprenant son empire, les fidèles et les prêtres se rallieront à leur pasteur... le choix des vicaires généraux eut les mêmes résonances et témoigne de son souci tout napoléonien de faire une place équitable à chaque tendance, ce qui était le moyen le plus sûr de réaliser sans trop de heurts leur fusion. Le jour même de sa propre nomination, il désigna Jauffret, réfractaire rallié, qui avait été son condisciple au séminaire d'Aix et à qui il devait en partie sa réintégration dans l'Eglise : celui-ci jouera qu'un rôle secondaire malgré l'amitié de Fesch, parce qu'il étranger au diocèse, il en connaissait mal la situation. Au contraire, le deuxième représentant du clergé insérément, Courbon, quoique resté dans l'ombre, fut le véritable restaurateur de la paix religieuse. Grand vicaire de Maubœuf et collaborateur de de Merimville, il avait été pendant l'emigration l'aumônier des tantes de Louis XVI. Rentré à Lyon à la première perspective d'une pacification, il s'était rangé dans la fraction la plus modérée de son groupe. Malgré son passé, sa présence offrait aux orthodoxes des garanties certaines, sans toutefois paraître une provocation aux asservements. La règle du tiers des constitutionnels exigeait que le troisième vicaire représentât l'autre parti : le choix de Ronaud, ancien vicaire de l'évêque Puynat et que les circonstances avaient progressivement amené à leur tête, s'imposait. Fesch avait réussi à obtenir de lui une commission complète en faisant preuve de beaucoup de souplesse et d'habileté. Malgré les regards怀疑ous, qui on lui témoigna, il ne devait exercer pratiquement aucune influence, étant pour ainsi dire "annulé" entre Jauffret et Courbon.

Ces premières nominations, pourtant dictées par un souci de justice rigoureuse, ne devaient pas désarmer les critiques : elles ne constituaient d'ailleurs qu'un premier pas encore incertain vers l'unité. Le règlement définitif du problème religieux ne pouvait être obtenu que par une intégration d'ensemble du clergé dans l'organisation nouvelle et à condition toutefois que cette intégration tienne compte de la situation antérieure et respecte tous les droits acquis. Si l'on croit Fesch, Merimville le décourageait d'entreprendre une telle tâche. Le préfet et le commissaire des police étaient très réticents, parce que l'une des conditions préalables de tout succès, la commission des prêtres asservis, leur paraissait inviolable : « J'étais le seul qui ne doutais point de réussir. » Il est difficile de préciser l'attitude, qui il adopta à l'égard de cette fraction du clergé. Les uns, basant leur argumentation sur certains textes montrant son aversion très nette pour elle, voient en lui un véritable persécuteur des constitutionnels et assurent qu'il exigeait d'eux une rétractation complète. Les autres, inclinant vers la théorie de la complaisance, insistent sur son désir de faire un large pont au passé révolutionnaire et estiment que, constatant de distinctions entre les deux catégories, il ne demandait aux prêtres de son diocèse que l'adhésion au concordat. La formule de réconciliation, imposée aux constitutionnels, permet de situer plus exactement la position de Fesch : elle obligeait chacun d'eux à adhérer d'esprit et de cœur au concordat et à toutes les mesures prises par l'Eglise et l'Etat pour le

(5). Son rôle sera essentiellement administratif et ne prendra une réelle importance qu'au fil de la pacification religieuse réalisée. Il deviendra plus tard le véritable coadjuteur de l'archevêque, grâce à la confiance de Fesch et à son départ pour Rome. Son absence prolongée devait lui permettre d'exercer une certaine influence personnelle sur le règlement des problèmes religieux.

rétablissement de la religion en France et à se soumettre entièrement à tous les jugements du Saint-Siège sur les affaires ecclésiastiques.⁶⁾ Cette dernière clause impliquait autre chose qu'une acceptation pure et simple du Concordat. Fesch avait dépassé les directives gouvernementales mais en contre-partie des sacrifices qui il leur demandait, il ne permit jamais que personne contestât la validité des actes accomplis par les constitutionnels, alors que dans tant de diocèses leur valeur soulevait d'interminables controverse. Il fut habilement dissiper leurs craintes, d'autant plus que son attitude hostile à l'égard de la fraction extrémiste des insoumis leur donnait un gage certain que leurs intérêts ne seraient pas oubliés. Ainsi obtourvaient leurs derniers obstacles, qui s'opposaient encore à une réconciliation générale. Dès nivôse an XI (janvier 1803) c'est à dire un mois à peine après l'arrivée de Fesch à Lyon, le principe en était acquis. Le Conseiller d'Etat Portalis informait le gouvernement qu'une solution complète du problème religieux était intervenue.⁽⁶⁾ Cette affirmation paraît exagérée car toutes les difficultés ne pouvaient être aplanies par une simple adhesion théorique. Les milieux ecclésiastiques craignaient non sans raison que dans l'organisation nouvelle, certaines fictions inévitables ne couvrent les discordes et ne compromettent ainsi les résultats obtenus. Cette appréhension se justifiait par le fait qu'une question particulièrement délicate et importante restait encore à régler : la nomination des curés et desservants d'après les principes concordataires.

Aucune mesure n'avait pu être prise dans ce sens parce que la délimitation des circonscriptions ecclésiastiques s'était révélée jusqu'à là impossible, étant donné les divergences de vues entre l'administration préfectorale et les autorités religieuses. Le gouvernement avait seulement fixé les bases de cette organisation ; il avait posé en règle générale qu'il n'y aurait qu'une seule cure par justice de paix. Les autres paroisses du canton constituant des succursales, dont les desservants seraient à l'intérieur disposition de l'archevêque : le nombre et l'étendue de ces succursales n'étaient d'ailleurs soumises à aucune limitation et devraient être déterminés d'après les besoins de la population. Le projet du Rhône Noyac avait été élaboré avec le concours du Conseil Général un projet de circonscriptions paroissiales, strictement conforme à ces directives. De Mermillie le jugea nettement insuffisant et présenta en contre-proposition, tendant à doubler le nombre des cures. Son projet n'avait aucune chance d'être approuvé par le gouvernement mais comme il reculait sur ses positions, les négociations furent pratiquement interrompues. Fesch reprit les pourparlers dès son arrivée à Lyon avec le désir d'aboutir rapidement à une solution. le 3 pluviôse an XI (23 janvier 1803), il transmettait au projet son travail sur l'organisation du diocèse, qui n'apportait tout au moins en apparence peu de modifications au projet de Noyac : renonçant à imiter de Mermillie, il demandait seulement l'érection en cures de trois églises des faubourgs de Lyon, "comme il convenait à des communes dont le maire était nommé par le premier conseil".⁽⁷⁾ Bureau de Puy déplorait que ce projet ne reproduise pas intégralement celui de son prédécesseur. Il ne voyait sans doute aucun inconvénient à la création des cures de la Croix-Rousse, de la Saïse et de la Guillotière mais en revanche, il estimait beaucoup trop restreint le nombre de

(6). Labreille, o.c., pages 104 et 105

(7). Archives dép. V 26. Circonscriptions paroissiales. Lettre de l'archevêque de Lyon au projet du Rhône en date du 3 pluviôse an XI (23 janvier 1803).

(53)

succursales. Il proposait leur établissement à Ambérieux et Belmont dans le canton d'Anse, à Bayonnes et Ondres, dans le canton de Belliville, à Emeringes dans le canton de Beaufort et enfin à Saint Genis l'Argentière et Saixy dans le canton de Saint Laurent de Chamousset. Il insistait spécialement sur ce point, qui présentait à ses yeux une grande importance : « Mon prédecesseur, disait-il notamment dans sa réponse au cardinal Fesch, les a désigné pour succursales après en avoir reconnu la nécessité ainsi que les inconvenients de leur réunion. La position de ces communes, leur éloignement de celles auxquelles Moirville les a réunies dans son travail, la différence des relations, celle des opinions, la crainte de faire renâtre les Raines et l'antipathie subsistante entre plusieurs de ces communes ... voilà les motifs qui ont dirigé le travail proposé par Naujac. J'apprécie qu'ils vous engageront à l'adopter et à faire dans le vaste les changements que je réclame »⁽⁸⁾. Ces objections étaient particulièrement fondées car de toutes parts, la délimitation des paroisses et leur regroupement recueillaient des rivalités locales acharnées et valaient de nombreuses protestations aux autorités départementales. Fesch n'en tint aucun compte et décida non sans déinvolture de mettre provisoirement à exécution son projet, en envoyant par une commission particulière dans les différentes Églises les curés et desservants, qu'il avait désignés. Il justifiait son attitude par la situation du diocèse et les divisions, que la réconciliation du clergé n'avait pas fait entièrement disparaître surtout dans les campagnes. Cette mesure lui parut non seulement utile mais indispensable pour arrêter le désordre existant dans l'exercice du culte et en prévenir de nouveau. Le préfet, placé devant le fait accompli, s'inclina et invita les maires à favoriser l'installation des desservants et la reprise de la vie religieuse.⁽⁹⁾

Pour le recrutement du personnel ecclésiastique, Fesch s'était conformé strictement aux instructions gouvernementales : « J'ai pris pour base des nominations, disait-il, d'en confier le tiers aux constitutionnels, que j'ai réunis moi-même, j'y ai admis aussi en moindre nombre les constitutionnels réunis avant moi : vous verrez que pris ensemble, ils excèdent de beaucoup le tiers »⁽¹⁰⁾. En effet 13 paroisses sur 28 et 89 succursales sur 219 furent assignées aux assermentés : ils conservaient ou se voyaient attribuer les importantes curés de Saint Nizier et Saint Pierre à Lyon, de la Guillotière, de la Grâce-Rousse, de Neuville, de Saint Genis-l'aval, de Saint Symphorien-sur-Coise et d'Anse. Le clergé réfractaire dans son ensemble se résigna, malgré les gains substantiels obtenus par ses adversaires. Cependant certains de ses membres essayaient de ranimer les anciennes querelles : les desservants de Denize et Ville sur Tarnoux, Sandot et Gardot prétendaient que les actes religieux administrés par leurs devanciers, prêtres assermentés, étaient nuls et demandaient aux fidèles d'en faire la déclaration, sans la privation de ne recevoir

(8) - Archives département. V₂₆. Circonscriptions paroissiales. Lettre du préfet à l'archevêque de Lyon en date du 7 pluviôse an XI (27 janvier 1803).

(9) A. Labricelle, o.c., page 111.

(10) - Arch. dép. V₂₆. Lettre de l'archevêque de Lyon au préfet du Rhône en date du 3 pluviôse an XI (23 janvier 1803).

(11) Charlot : L'établissement du concordat, o.c. et Arch. dép. V₂. Etat des curés et desservants.

(12) Arch. dép. V₁₆. Dossiers : Incidents et Conflits. Lettres D à L. Les documents étant classés par ordre alphabétique des communes, ils comportent une lettre du commissaire du gouvernement près le tribunal criminel du Rhône au préfet du Rhône en date du 18 Messidor an XI (7 juillet 1803) et une lettre du préfet au conseiller d'Etat, chargé des affaires concernant les cultes en date du 30 Messidor (19 juillet).

aucun sacrement dans le cas où ils s'y refuseraient. Les autorités communales devront porter plainte mais le préfet, estimant que tout éclat serait dangereux et que d'ailleurs l'administration n'éposait d'autre moyen légal pour réprimer un tel délit, se contenta de demander aux vicaires généraux de prendre les mesures les plus promptes pour que cesse ce scandale. Mais il ne s'agissait que de cas isolés, dont la police était trop restrictive pour compromettre les résultats déjà obtenus dans le sens d'une réconciliation générale du clergé. Le seul mouvement d'opposition au Concordat se place en marge des anciens partis : d'inspiration janséniste, il ne connaît dans le département du Rhône qu'un développement très limité.⁽¹³⁾

Les difficultés les plus graves proviennent de certaines maladresses de Foch, qui n'en tint pas assez compte dans ses nominations des tendances populaires ; surtout dans les communes rurales, les divisions avaient laissé des traces trop profondes pour disparaître complètement : elles subsistaient encore à l'état latent et pouvaient se réveiller brutalement au moindre prétexte. À Arse, chef constitutionnel, la désignation ultérieure d'un prêtre inscrit provoqua une véritable émeute : les fermiers, malgré les invitations réitérées du maire, se groupaient sur le parvis de l'Eglise et s'opposaient à l'installation du nouveau desservant. Pour faire cesser leurs résistances, il fallut faire appel à la force armée et repartir chez eux des soldats, au prorata de leur culpabilité. Des troubles semblables éclatèrent à Messimy et le préfet dut prendre les mêmes mesures de sécurité. À Chazay sur Azergues, une partie de la population, soutenue ouvertement par l'adjoint au maire, restait fidèle à l'ancien prêtre constitutionnel et cherchait à susciter des incidents pour empêcher son départ. Elle exigeait qu'il installât le nouveau desservant et qui il célébrât la messe conjointement avec lui. N'ayant pu obtenir satisfaction, un groupe d'"agitateurs" projeta d'accueillir cet ecclésiastique et ses partisans à coup de pierres lors de leur entrée à l'Eglise. Pour prévenir de tels événements, le sous-préfet recourut à la demande du maire des forces de gendarmerie "à effet de maintenir la tranquillité publique, dans le cas où elle viendrait à être troublée" : grâce à cette intervention, le calme put être retrouvé.⁽¹⁴⁾

D'autres incidents, beaucoup moins graves, furent occasionnés par des dissensions entre les maires et les desservants des communes. À Bourg sur Brizey,⁽¹⁵⁾ une scène scandaleuse se produisit le jour de la Toussaint dans l'Eglise même où marqua l'arrestation du marguillier, préposé à recevoir les offrandes des fidèles. Le maire avait agi sans aucun effet de réquisition valable, dans le seul dessein de troubler l'exercice du culte. À Galuys, l'adjoint de la commune, à l'Eglise, édaria ou peut-être même favorisa l'entrée d'individus entièrement ivres, qui y tinrent des propos indiscrètes. À Saint Genis les Ollières, le maire, avec la complicité des marguilliers, fit enlever la table de communion et les bancs que le desservant avait fait placer à ses frais. Dans certains cas, la responsabilité des incidents incombe

(13). C. Latuille : La Petite Eglise de Lyon : L'opposition religieuse au Concordat, Lyon, 1911, in 8° XII + 296 pages.

(14). Arch. dép. 26 K⁵, arrêté du préfet du 20 ventôse an XI (11 mars 1803) et du 5 ventôse (24 février).

(15). Arch. dép. V₇₁. Installations des desservants et vicaires. incidents (an XI). rapport de Vachet, maire de Chazay sur Azergues, sur l'installation du desservant Dugelay en date du 14 pluviose an XI (3 février 1803).

(16). Arch. dép. 26 K₁. copie lettres et annotations du préfet du Rhône : Bureau de l'Intérieur. Lettre à Blanckard, chef de la 12^e légion de gendarmerie le 17 Brumaire an XII. (9 novembre 1803).

(17). Arch. dép. 26 K². Lettre du préfet à Champ, desservant la succursale de Galuys en date du 9 mai an XII. (29 mai 1804).

(18). Arch. dép. 26 K¹. Lettre du préfet aux vicaires généraux le 14 ventôse an XII (5 mars 1804).

au contraire aux ecclésiastiques. À Mornant, l'ancien curé Ducray, dont la nomination n'avait pas été approuvée par le gouvernement, refusait de céder le presbytère à son successeur et d'abandonner ses fonctions. "Prêtre franc-tique, toujours agité par la tourmente de ses passions", il exhalait sa rancune contre les autorités communales dans des sermons d'une violence extrême. L'attitude du maire avait été en revanche tout à fait correcte mal devant l'impossibilité de ces demandes, il en avait référé au préfet, qui avait obtenu des vicaires généraux l'assurance que Ducray serait déplacé et rejoindrait sans délai son nouveau poste. À Villieu, le desservant fut à l'origine de certaines plaintes portées contre le maire et reprochant aux deux bâches entièrement fausses. De jadis mal vu avant sa mise en possession de la cure, par le rôle qui il avait déjà joué dans la commune, sa conduite ne faisait que prolonger les anciennes divisions. Le préfet dut demander son remplacement par un prêtre étranger aux débats.⁽²⁰⁾

On ne peut tirer une conclusion générale de ces incidents, d'une gravité certaine mais limitée à un petit nombre de communes. Dans l'ensemble, l'application du concordat rencontra peu de difficultés, parce qu'elle répondait trop aux désirs de la population. Fouch avait pour lui une véritable poussée de l'opinion en faveur d'une prompte et complète restauration du culte. Si les résultats incertains qui purent être obtenus dans le département du Rhône sont dus en large partie à la souplesse et à l'habileté de sa politique, l'action du préfet ne fut pas négligeable : il sut coordonner les efforts de l'administration civile et des autorités ecclésiastiques et son intervention dans le règlement des problèmes religieux fut toujours dictée par le souci d'aplanir les difficultés et de défendre l'accordataire contre toutes les attaques.⁽²¹⁾

(19). Arch. dep. V₁₇. Desservants et vicaires : installations. incidents. Lettres M à R

(20). Arch. dep. 26 K⁴, copie. Lettres du préfet : Bureau de l'Intérieur. Lettre du préfet au cardinal Fesch le 31 octobre an XIII

(21). Des difficultés assez sérieuses naquirent sur le plan financier de la politique gouvernementale : l'insuffisance des crédits affectés aux dépenses du culte ne permit pas la restauration complète des bâtiments de l'archevêché et de la cathédrale. Malgré les incessantes demandes de Fouch, seul le passage à Lyon du pape devait déterminer le gouvernement à autoriser les réparations les plus urgentes, qui purent être supportées en totalité par la commune. Ces travaux furent d'ailleurs suspendus en raison des modifications apportées à l'itinéraire initial du pape, qui ne lui permit pas d'officier dans l'église métropolitaine. (Arch. dep. V₁. Correspondance générale : établissement du siège métropolitain à Lyon. cathédrale. archevêché. an X-1805).

(22). Blanchard, chef de la 12^e région de gendarmerie, dans une lettre au préfet en date du 1^{er} vendémiaire an XIII (23 septembre 1804) conteste les résultats de la politique de Fouch : « Si le gouvernement a été informé de leur défaillance, vous en connaissez aussi bien que moi les motifs. Les prêtres désignés comme incautis avec ceux désignés comme constitutionnels ne peuvent pas accorder leur réunion ni jamais être de bons fai... Mais son témoignage, d'une partialité évidente, doit être considéré comme suspect. (V₂. Rapports sur l'attitude du clergé départemental).

(23). Seul le culte catholique a une réelle importance. La communauté protestante, composée de 6.000 âmes environ, se vit reconnaître le libre exercice de son culte : l'ancienne loge du Change y fut affectée. Elle était dirigée par un consistorie, qui désigna, sous réserve de l'approbation gouvernementale, les deux pasteurs conformément à la loi organique des cultes protestants.

Conclusion

L'administration départementale sous le Consulat et l'Empire a donné lieu à des interprétations très diverses. Dans l'opinion commune, les préfets apparaissent comme des fonctionnaires sans initiative, dont le rôle se borne à l'exécution servile des volontés du gouvernement. Certains historiens ont, au contraire, qui ils négligent souvent ces ordres et que l'absolutisme du régime a été plus leur œuvre que celle de Bonaparte, imputant à répétition leurs abus de pouvoir et à contenir leurs velléités d'indépendance.

Ces généralisations sont évidemment pas assez compte de la diversité des situations. Dans le département du Rhône, Bureau de Peuy se trouva en présence de problèmes trop complexes pour pouvoir adopter une attitude uniforme. À l'origine, il exprima son intention d'administrer en plein accord avec les représentants de la population mais ses promesses devaient à avoir purement illusoires. Trop jaloux de son autorité pour supporter les empêtements des assemblées locales, il réduisit à l'extrême leur influence; ses rapports avec le conseil Général témoignent de sa volonté nettement arrêtée de ne subir aucun contrôle. Cette politique, en parfaite conformité avec les décisions plus ou moins avouées du gouvernement, devait accentuer encore la centralisation administrative et supprimer dans la pratique toutes les causes qui auraient pu freiner son succès. Le règlement de tous les problèmes, même communaux, incombaît ainsi en définitive à l'administration préfectorale, qui débordait ainsi son cadre primitif. Les solutions qui elle y apporta furent strictement conformes aux directives gouvernementales. Le préfet ne prit jamais l'initiative des décisions mais il sut les appliquer avec intelligence et modération: il obtint ainsi d'excellents résultats dans le domaine des finances et des cultes. L'échec de la comorption ne peut lui être imputé qu'indirectement: les résistances de la population étaient trop fortes et avaient des causes trop profondes pour qu'elles puissent être brisées par de simples décrets.